

Asia: VN/14098/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaalihuoltolain muutos

Yleistä

Varsinais-Suomen hyvinvointialue ei kannata esitettyä muutosta. Hyvinvointialue pitää nykyistä mallia toimivana, sillä nykyinen sääntely mahdollistaa hyvinvointialueen itsehallintonsa nojalla päättämään käsitellänsä oikaisuvaatimukset toimielimessä vai viranhaltijatasolla. Mikäli nykyisen mallin muutos koetaan välttämättömäksi, Varsinais-Suomen hyvinvointialue pitää tarkoituksenmukaisena esityksessä kuvattua muuta toteuttamisvaihtoehtoa. Sen mukaisesti nykyinen sääntely säilyisi, mutta sitä täydennettäisiin siten, että oikaisuvaatimuksen käsittelijän tulee olla eri kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija.

Esitys ei anna todellista kuvaa sen vaikutuksista sosiaalihuoltolain osalta. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu vaikutuksia tämän hetkiseen sosiaalihuoltolain mukaiseen oikaisuvaatimusmenettelyyn, joka on ollut käytössä hyvinvointialueilla hyvin kokemuksin jo yli 2 vuotta. Muutoksia ei voida pitää teknisinä. Muutokset edellyttäisivät hyvinvointialueilta uusien toimielinten perustamisia ja muutoksia hallintosääntöön. Varhan kannalta muutokset tarkoittavat väistämättä lisäkustannuksia.

Esityksessä on virheellisesti kerrottu, että hyvinvointialueen hallintosäännön määräykset voivat johtaa tilanteeseen, jossa oikaisua päätökseen vaaditaan hyvinvointialueen yksittäiseltä viranhaltijalta, joka lähtökohtaisesti on sama kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija. Oikaisuvaatimuksen käsittelyä koskevan toimivallan siirtämisestä tulee erikseen määrätä hallintosäännöllä ja tuskin yksikään hyvinvointialue on päättänyt hallintosäännössään, että yksilöasioiden oikaisuvaatimukset käsittelee päätöksentehnyt viranhaltija. Esimerkiksi Varsinais-Suomen hyvinvointialueella oikaisuvaatimusten käsittelyä koskeva toimivalta on siirretty

hallintosäännöllä kahdelle tulosaluejohtajalle, jotka ovat siirtäneet toimivallan edelleen tietyille oman tulosalueensa asiantuntijajohtajille (esim. vammaispalveluissa alkuperäisen päätöksen tekee sosiaalityöntekijä, oikaisuvaatimuksen ratkaisee vammaispalvelujen johtaja ja heidän välissään on vähintään kaksi esihenkilöä linjassa). Näin on varmistettu asioiden käsittely tarpeeksi kaukana alkuperäisestä päätöksentekijästä sekä varmistettu ratkaisukäytännön yhteneväisyys. Sosiaalihuoltolain mukaisia oikaisuvaatimuksia ei siis Varsinais-Suomen hyvinvointialueella missään tapauksessa käsittele sama viranhaltija, joka on tehnyt alkuperäisen päätöksen.

Esitysluonnoksessa muutosta on perusteltu eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisulla, jossa eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt muutosta tärkeänä. Esitysluonnoksessa eikä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa kuitenkaan perustella lainkaan miksi olisi tarkoituksenmukaista, että sosiaalihuoltolain mukaiset oikaisuvaatimukset käsitellään hyvinvointialueen toimielimessä tai mitä lisäarvoa toimielinkäsittely näille oikaisuvaatimuksille tuo. Alkuperäisessä päätöksessä harkinta on tehty palvelua koskevaa lainsäädäntöä soveltaen, minkä vuoksi juridinen eheys olisi syytä säilyttää myös oikaisuvaatimusvaiheessa, sillä hallinto-oikeudessa asiaa arvioidaan jälleen juridisten seikkojen pohjalta eikä poliittisen harkinnan perusteella. Myös STM:n tuoreessa oikeudellisessa arvioinnissa (Lapsen huostaanottoa ja kiireellistä sijoitusta koskeva päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:2) on nostettu esille huostaanottotilanteissa luottamushenkilöiden puutteellinen asiantuntemus ja oikeusturvaan liittyvät epäkohdat. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan myös muissa sosiaalihuollon asioissa kuin huostaanottoasioissa tarvitaan sosiaalihuollon osaamista ja asiantuntemusta, jota poliittisesti valituilla luottamushenkilöillä ei välttämättä ole eikä heiltä sitä edellytetä. Muutos ei siten parantaisi asiakkaiden oikeusturvaa tai oikeusvarmuutta, vaan olisi sitä lähtökohtaisesti heikentävä.

Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia määräyksiä löytyy monista muistakin ns. yksilöasioita koskevista lainsäädännöistä ja näitä ei kuitenkaan esitetä tässä muutettavaksi. Esitysluonnoksessa ei perustella lainkaan sitä, miksi ainoastaan sosiaalihuoltolakia esitetään muutettavaksi, mutta kaikkia muita ns. yksilöasioiden oikaisuvaatimusmenettelyjä ei esitetä muutettavaksi. Säännöksiä löytyy mm. asiakasmaksulaista, palvelusetelilaista ja uudesta 1.1.2025 voimaan tulleesta vammaispalvelulaista. Lisäksi myös pelastuslaista löytyy maksujen kohdalta vastaavia säännöksiä. Esitysluonnoksen perustelut ovat puutteelliset ja sosiaalihuoltolain muutoksia ei voida pitää esitysluonnoksessa esitettyinä teknisinä muutoksina, mikäli perusteluja ei avata myös muun lainsäädännön osalta, joissa on aiemmin ollut viittauksia toimielimiin.

Esitysluonnoksessa ei myöskään ole huomioitu esitetyn muutoksen kustannusvaikutuksia. Lisäkustannuksia syntyy ainakin hallinnollisen työn lisääntymisestä, kuten kokousten valmistelusta, järjestämisestä, organisoinnista ja luottamushenkilöille maksettavista kokouspalkkioista. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan kaikki sellaiset muutokset, jotka lisäävät valmiiksi merkittävästi alijäämäisten hyvinvointialueiden taloustilannetta, tulisi arvioida todella tarkkaan. Kustannusten lisääminen ilman lisärahoitusta tarkoittaa käytännössä suoraan, että se on pois asiakkaiden ja potilaiden saamasta palvelusta.

Esitysluonnoksessa ei ole myöskään otettu kantaa hyvinvointialueen itsehallintoon liittyen tähän muutokseen. Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus 2023) on katsottu, että itsehallinnon perusteisiin kuuluu valtuuston toimivalta päättää, että mikä toimielin tai viranhaltija vastaa tietyistä tehtävistä. Esitysluonnoksessa pitäisi perustella muutoksen vaikutusta myös hyvinvointialueen itsehallinnon kannalta.

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan 1.7.2025. Yllä on kuvattu, että muutos ei ole pelkkä tekninen muutos, vaan edellyttää mm. aluevaltuuston päättämää hallintosäännön muutosta. Aluevaltuusto tekee päätökset aluehallituksen esityksestä. Hallintosäännön muutoksesta päättäminen edellyttää, että laki on vahvistettu. Näin ollen aikataulu ei ole lainkaan realistinen, mikäli oikaisuvaatimusten käsittelyyn ei haluta katkosta. Katkoksesta kärsisi todellisuudessa eniten asiakas, jonka muutoksenhakuasian käsittely viivästyisi, mikäli hyvinvointialueella ei ole 1.7.2025 toimivaltaisia viranomaisia käsittelemään sosiaalihuoltolain mukaisia oikaisuvaatimuksia.

Toimielinkäsittelyä vastaan puhuvat seuraavat seikat, jotka tulisi ainakin huomioida lakivalmistelussa:

Asiat ratkaistaisiin esitysluonnoksen mukaisesti luottamushenkilöistä koostuvassa toimielimessä virkavastuullisesta esittelystä. Asian valmisteluvastuu on aina viranhaltijoilla, jotka vastaavat riittävien ja oikeiden tietojen antamisesta toimielimelle ratkaisun pohjaksi. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan asia ei siten valmistelun osalta eroa siitä, että toinen asiantuntijaviranhaltija tekee oikaisuvaatimuksen johdosta annettavan päätöksen. Varsinais-Suomen hyvinvointialueella ns. yksilöasioiden oikaisuvaatimukset on käsitelty 1.1.2023 alkaen viranhaltijatasolla, ja menettely on koettu tarkoituksenmukaiseksi, järkeväksi, kustannustehokkaaksi, aikaa säästäväksi ja hallintoa keventäväksi. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan käytössä ollut menettely on myös asiakasystävällinen. Oikaisuvaatimukset on käsitelty nopeammin kuin mitä menettely olisi toimielinkäsittelyssä kestänyt. Lisäksi viranhaltijamenettely pienentää hyvinvointialueen näkemyksen mukaan riskiä, että asiakkaiden salassa pidettäviä arkaluonteisia tietoja joutuisi toimielinkäsittelystä syntyvän esityslistamateriaalin vuoksi sellaisten henkilöiden käyttöön, joilla ei ole oikeutta tiedonsaantiin. Menettely on lisännyt hyvinvointialueen näkemyksen mukaan yhtenäistä ratkaisukäytäntöä oikaisuvaatimusvaiheessa.

Hyvinvointialueen toimielin ei lähtökohtaisesti tuo ratkaisutoimintaan mitään lääketieteen tai sosiaalihuollon sisällön tai juridisen tulkinnan lisäasiantuntemusta, vaan sen tehtävänä on toimia edustuksellisen demokratian toteuttajana hyvinvointialueen päätöksenteossa. Käytännössä tämä on esimerkiksi kunnissa johtanut aiemmin siihen, että toimielin ei ole käytännössä juuri koskaan poikennut esittelijän päätösehdotuksesta. Huomioitavaa on myös se, että ns. ensivaiheen päätöksen tekemiseen edellytetään monissa tilanteissa tiettyjä kelpoisuusvaatimuksia, mutta toimielinten jäseniltä vastaavaa osaamista ei edellytetä. Hyvinvointialue pitää perusteltuna oikaisuvaatimusten käsittelyä viranhaltijatasolla muun ohella siitä syystä, että luottamushenkilöitä koskee vain vaalikelpoisuussäännökset eli heiltä ei siis edellytetä minkäänlaista osaamista sosiaalihuollon substanssiasioiden suhteen. Myös STM:n tuoreessa oikeudellisessa arvioinnissa (Lapsen huostaanottoa ja kiireellistä sijoitusta koskeva päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:2) on nostettu esille

huostaanottotilanteissa luottamushenkilöiden puutteellinen asiantuntemus ja oikeusturvaan liittyvät epäkohdat. Sosiaalihuollon yksilöasioihin liittyvä harkintavalta edellyttää hyvinvointialueen näkemyksen mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilön koulutusta. Näin ollen muutos ei mitenkään lisäisi sosiaalihuoltolain mukaisten yksilöasioiden osalta asiakkaiden oikeusturvaa, vaan olisi sitä lähtökohtaisesti heikentävä. Ehdotetun muutoksen jälkeen eri lainsäädäntöihin perustuvat yksilöasioiden oikaisuvaatimukset ratkaistaisiin yllä todetusti eri tahoilla, mitä ei voida pitää perusteltuna.

Perustellusti voi myös arvioida, ottaen huomioon toimielimen perustehtävä toimia edustuksellisen demokratian toteuttajana, että luottamushenkilöistä koostuva toimielinkäsittely mahdollistaisi yksittäiseen yksilöasiaan liittyen kansalaisten suoran vaikuttamisen päätöksentekijöihin, koska se on normaali edustuksellisen demokratian toimintamalli asioissa, jotka sisältävät poliittista harkintaa eli asioissa, jotka kuuluvat luonteensa johdosta toimielinpäätöksentekoon erotuksena viranhaltijoille kuuluvasta operatiivisesta päätöksenteosta. Tällaista tilannetta, jossa yksittäisen yksilöasian ratkaisu sisältäisi poliittista harkintaa, ei voida pitää mitenkään toivottavana, eikä asian ratkaisuun tulisi vaikuttaa mikään muu kuin sovellettavat säädökset sekä määräykset ja ohjeet.

Lähtökohtaisesti hyvinvointialueen toimielinten esityslistat ja päätökset ovat myös julkisia. Julkisuuden tarkoituksena on lisätä yleistä luottamusta julkishallintoon ja varmistaa samalla demokratian ja tasa-arvon toteutuminen. Mikäli yksilöasioita käsitellään toimielimessä, ovat nämä asiat jo lain perusteella salassa pidettäviä eli näiden asioiden toimielinkäsittely ei lisää ihmisten ja median vaikutus- tai valvontamahdollisuuksia, joita julkisuusperiaatteella pyritään saavuttamaan.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue huomauttaa lisäksi, että esimerkiksi Kelassa ei ole luottamushenkilöistä koostuvaa toimielintä käsittelemään perustoimeentulotuen oikaisuvaatimuksia. Kela on vuonna 2018 ratkaissut 23 903 perustoimeentulotuen oikaisuvaatimusta (VTV Tarkastuskertomukset 1/2020, s. 49). Eli Kelassa perustoimeentulotuen oikaisuvaatimuksia ei koskaan ole käsitelty toimielimessä. Sekä Kela että hyvinvointialue soveltavat toimeentulotukilakia käsitellessään toimeentulotukiasiaa. Kelassa oikaisuvaatimuskäsittelyn hoitavat työntekijät, joiden päätehtävänä on ratkoa näitä oikaisuvaatimuksia. Tarkoituksenmukaista ei ole eriyttää saman lain perusteella käsiteltävien asioiden muutoksenhakua sellaiseksi, että toisessa viranomaisessa asia käsitellään asiantuntijatasolla ja toisessa viranomaisessa luottamushenkilöistä koostuvassa kokoonpanossa.

Hallintolain mukaisesti oikaisuvaatimus käsiteltävä kiireellisenä. Myös oikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK/6048/2017) todennut, että mitä tärkeämmästä yksilön oikeuksiin tai etuihin vaikuttavasta asiasta on kysymys, sen nopeampaa käsittelyä viranomaiselta edellytetään. Oikaisuvaatimuksen käsittely on organisaation sisäistä muutoksenhakua eikä käsittelyssä ole kyse lainkäytöstä, vaan saman asian käsittelystä ylemmässä viranomaisessa hallintomenettelynä. Oikaisuvaatimusten käsittelyssä ei myöskään pääsääntöisesti synny esteellisyyttä ja myös toimileinkäsittelyihin menevät oikaisuvaatimukset valmistellaan lähtökohtaisesti siten, että alkuperäinen päätöksentekijä osallistuu asian valmisteluun, jonka vuoksi toimielinkäsittelyn tarvetta ei voida perustella esteellisyyssykymyksillä. Oikaisuvaatimusmenettely on ylipäänsä tarkoitettu

nopeaksi itseoikaisumenettelyä vastaavaksi hallintomenettelyksi, joka näkemyksemme mukaan puoltaa viranhaltijapäätöksentekoa. Luottamushenkilöistä koostuvat toimielimet eivät kokoonnu päivittäin, viikoittain tai aina edes kuukausittain, joten myös asioiden nopeampi käsittely puoltaa Varsinais-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan viranhaltijakäsittelyä.

Lisäksi hyvinvointialue huomauttaa, että aiheesta on jo oikeuskirjallisuutta ja siellä on todettu, että kaikkia oikaisuvaatimuksia ei liene tarkoituksenmukaista käsitellä monijäsenisessä toimielimessä (Pasi Leppänen, Johanna Sorvettula, Auli Valli-Lintu, Hyvinvointialue 2024).

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki

Varhan henkilöstöpalveluiden lausunto: Viitaten lain 29 § kohtaan, jossa esitetään, että hyvinvointialueen seurantavelvollisuuden piiriin lisättäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön käyttöä koskevat tiedot, haluamme korostaa seuraavia seikkoja:

Tietojen keruussa tulee pyrkiä hyvinvointialueiden yhteismitallisuuteen ja vertailukelpoisuuteen. Tämä edellyttää, että tiedot kerätään tasalaatuisesti ja yhtenäisin menetelmin kaikilla hyvinvointialueilla. Yhteismitallisuus ja vertailukelpoisuus ovat avainasemassa, jotta voimme tehdä luotettavia ja vertailukelpoisia analyysejä henkilöstötilanteesta eri alueilla ja kehittää tarvittavia toimenpiteitä henkilöstön riittävyyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi.

Hyvinvointialueen on ensiarvoisen tärkeää seurata:

- henkilöstön vajeita/avoinna olevien tehtävien määrää
- henkilöstön määrää ja ikärakennetta
- vaihtuvuutta sisältäen irtisanoutuneet ja eläköitymiset
- henkilöstön työkykyä esimerkiksi sairauspoissaolopäiviä suhteessa henkilöstöön

Lain ensisijainen tarkoitus on ohjata hyvinvointialueita saman suuntaisen tiedon tuottamiseen. Seurattavien mittareiden määrittely täytyisi antaa erillisen ryhmän päätettäväksi, jotta mittarien tarkempi sisältö voidaan määritellä ja pyrkiä hyvinvointialueiden yhteismitallisuuteen.

Seuranta tulisi koskea velvoittamaan myös hyvinvointialueille henkilöstöpalveluja tuottavia yksityisiä palveluntuottajia.

Täydennyskoulutuksen seurannasta on jo olemassa säännös, mutta on tärkeää laajentaa seurantaa kattamaan myös muut henkilöstöön liittyvät tiedot.

Henkilöstöä voidaan seurata kokonaisuutena sekä ammattiryhmittäin. Ammattiryhmien yhteismitalliseen määrittelyyn on pyydetty aiemmissa hyvinvointialueiden yhteistyöryhmissä valtakunnallista ja yhteistä määrittelyä eri tehtävänimikkeissä esimerkiksi siten, että Tilastokeskuksen tai Kevan ammattinimikkeistöön tuotaisiin yhteinen ammattiryhmä tieto.

Henkilöstötiedon keruu ja seuranta tulee mahdollistaa ilman suuria kustannuseriä hyvinvointialueille ottaen huomioon hyvinvointialueiden muuttuvan tietojärjestelmätilanteen, mikä ei ole vakiintumassa erilaisten kilpailutusvaatimusten johdosta lähivuosina.

Varhan tietojohdamisen palveluiden lausunto:

29 §: Kansallisten tietolähteiden enenevä hyödyntäminen hyvinvointialueiden ohjauksessa, seurannassa, arvioinnissa ja valvonnassa nähdään hyvänä suuntana.

Uuden sanamuodon mukaan hyvinvointialue vastaa tietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta. Lisäksi uudessa sanamuodossa on tarkennettu, että tietoa käytetään myös hyvinvointialueiden ohjauksesta, seurannasta, arvioinnista ja valvonnasta vastaavien organisaatioiden lakisääteisissä tehtävissä ensisijaisesti kansallisia tietolähteitä hyödyntäen. Uudessa sanamuodossa vertailutiedot tuotetaan kansallisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimesta.

Edellä mainitut edellyttävät, että hyvinvointialueilla on tosiasiallinen mahdollisuus vastata tietojensa oikeellisuudesta ajantasaisesti, niin teknisesti kuin sisällöllisesti. Jotta se on mahdollista, vaaditaan edelleen tiivistä niin kansallisten toimijoiden välistä kuin kansallisten toimijoiden ja hyvinvointialueiden yhteistyötä tietopohjan oikeellisuuden ja yhteismitallisuuden kehittämiseksi. Teknisesti tulee kehittää tiedonsiirtoja perusjärjestelmistä kansalliselle tasolle, varmistaa hyvinvointialueille näkyvyys siirtyvään tietoon, tehtyihin yhdistelyihin ja laskentasaäntöihin ja mahdollistaa tätä kautta korjauksien tekeminen ajantasaisesti. Sisällöllisesti tulee varmistaa, että tiedot joita hyödynnetään, ovat aidosti yhteismitallisia, ja ohjeistettu yhdenmukaisesti, riippumatta tietolähteestä ja ohjeistustahosta. Esimerkkinä voidaan käyttää kansallisista tietolähteistä laskettuja yksikkökustannuksia. Talouden näkökulmasta ohjeistettu AURA-luokitus ja THLn näkökulmasta ohjeistettu tilastointi ja kirjaaminen ovat nykytilanteessa osin ristiriitaisia, eivätkä siksi mahdollista luotettavien, vertailukelpoisten yksikkökustannusten laskentaa kansallisiin aineistoihin perustuen. Hyvinvointialueiden neuvontaan yhteismitallisen kirjaamisen ja tilastoinnin edistämiseksi tulee resursoida niin kansallisesti kuin hyvinvointialueilla.

Teknisen läpinäkyvyyden ja tiedon yhteismitallisuuden parantamisen toimenpiteiden kustannusvaikutukset hyvinvointialueille voivat olla merkittäviä myös tietojärjestelmiin vaadittavien muutosten ja tiedonsiirtotapojen vaatimusten kautta. Esityksen kustannusvaikutuksia tulisi siis arvioida tarkemmin ja toimeenpanoa tukea edellytettyjen muutosten läpiviennin mahdollistumiseksi hyvinvointialueilla. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan kaikki sellaiset muutokset, jotka lisäävät valmiiksi merkittävästi alijäämäisten hyvinvointialueiden taloustilannetta, tulisi arvioida todella tarkkaan.

Railamaa Jaana
Varsinais-Suomen hyvinvointialue - Konsernipalvelut