

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

Itä-Uudenmaan hyvinvointialue ei kannata esitettyä muutosta. Hyvinvointialue pitää nykyistä mallia toimivana, sillä nykyinen sääntely mahdollistaa hyvinvointialueen itsehallintonsa nojalla päättämään käsitelläkö oikaisuvaatimukset toimielimessä tai viranhaltijatasolla. Mikäli nykyistä mallia halutaan muuttaa, esityksessä kuvattua muuta toteuttamisvaihtoehtoa pidetään tarkoituksenmukaisena, eli nykyistä sääntelyä täydennettäisiin siten, että oikaisuvaatimuksen käsittelijän tulee olla eri kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija.

Itä-Uudenmaan hyvinvointialue on päivittänyt hallintosääntöään siten, että uuden valtuustokauden alkaessa 1.6.2025, toimielintä ko. oikaisuvaatimusten käsittelyä varten ei enää ole organisaatiossa. 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. Itä-Uudenmaan hyvinvointialueella oikaisuvaatimusten käsittelyä koskeva toimivalta siirretään kolmelle vastuualuejohtajalle. Näin varmistetaan asioiden käsittely tarpeeksi kaukana alkuperäisestä päätöksentekijästä sekä ratkaisukäytännön yhteneväisyys. Sosiaalihuoltolain mukaisia oikaisuvaatimuksia ei siis Itä-Uudenmaan 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 ollenkaan miksi olisi tarkoituksenmukaista, että sosiaalihuoltolain mukaiset oikaisuvaatimukset käsitellään hyvinvointialueen toimielimessä tai mitä lisäarvoa toimielin käsittely näille oikaisuvaatimuksille tuo. Hallinto-oikeudessa asiaa arvioidaan kuitenkin juridisten seikkojen pohjalta eikä poliittisen harkinnan perusteella. Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan sosiaalihuollon asioissa 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 ollenkaan 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.

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. 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 ollenkaan realistinen, mikäli oikaisuvaatimusten käsittelyyn ei haluta katkoa. Katkoksesta kärsisi todellisuudessa eniten asiakas, jonka muutoksenhakuasian käsittely viivästyisi, mikäli hyvinvointialueella ei ole 1.7.2025 toimivaltaisia viranomaisia käsittelemään sosiaalihuoltolain mukaisia oikaisuvaatimuksia.

Toimielinkäsittelyä vastaan puhuu 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. Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan asia ei siten valmistelun osalta eroa siitä, että toinen asiantuntijaviranhaltija tekee oikaisuvaatimuksen johdosta annettavan päätöksen. Menettely nähdään tarkoituksenmukaisena, järkevänä, kustannustehokkaana, aikaa säästävänä ja hallintoa keventävänä. 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.

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 johtanut siihen, että toimielin ei ole käytännössä juuri koskaan poikennut esittelijän päätösehdotuksesta. Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen yksilöasioiden jaosto käsitteli vuonna 2024 noin 100 oikaisuvaatimusta, joista yksi muuttui, lisäselvitysten saavuttua. Huomioitavaa on myös se, että ns. ensivaiheen päätöksen tekemiseen edellytetään monissa tilanteissa tiettyjä kelpoisuusvaatimuksia, mutta toimielinten jäseniltä vastaavaa osaamista ei edellytetä. Sosiaalihuollon yksilöasioihin liittyvä harkintavalta edellyttää hyvinvointialueen näkemyksen mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilön koulutusta. Toimielin voi luoda ns. ennakkotapauksia päätöksenteossa, ilman kokonaisnäkemystä tai taloudellista vastuuta.

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.

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

toimielinkäsittelyihin menevät oikaisuvaatimukset valmistellaan lähtökohtaisesti siten, että alkuperäinen päätöksentekijä osallistuu asian valmisteluun, jonka vuoksi toimielinkäsittelyn tarvetta ei voida perustella esteellisyyksymyksillä. 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 hyvinvointialueen näkemyksen mukaan viranhaltijakäsittelyä.

Söderström Camilla
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue