

7.12.2020

EOAK/6924/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN VERKKOSIVUT JA KANTELUIDEN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija arvosteli sosiaali- ja terveysministeriön (STM) vammaispalveluja koskevalla verkkosivulla ollutta tietoa, jonka mukaan "Sosiaali- ja terveysministeriö ei käsittele muistutuksia, kanteluja tai valituksia." Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, noudattaako ministeriö hallintolakia, jos se jättää hallintokantelut käsittelemättä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta sosiaali- ja terveysministeriö antoi 30.1.2020 päivätyn selvityksen (kirje VN/1857/2020-STM-1). Selvitys on tämän päätöksen liitteenä.

3 RATKAISU

3.1 Saatu selvitys

Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tiedotusyksikkö oli jo aiemmin (ennen oikeusasiamiehelle tehtyä kantelua) tehnyt päätöksen, että ministeriön internet-sivuja uudistetaan muun muassa siltä osin, että sosiaali- ja terveydenhuollon potilaan ja asiakkaan käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista kootaan teksti vain yhteen paikkaan. Selvityksen mukaan tämä uudistus on nyt toteutettu ja siinä yhteydessä on otettu huomioon myös oikeusasiamiehelle tullessa kantelussa esitetty kritiikki sivujen sisällöstä. Verkkosivuja on uudistettu ja selkeytetty siten, että yksittäisiltä verkkosivuilta on poistettu valittamista koskevat osiot ja kyseinen tieto on nyt kootusti yhdessä paikassa: <https://stm.fi/asiakkaan-potilaan-oikeudet/valittaminen>. Kyseisessä kohdassa on todettu myös toimivaltaiset viranomaiset ja toimintavaihtoehdot tilanteessa, jossa potilas tai sosiaalihuollon asiakas ei ole tyytyväinen saamaansa palveluun, hoitoon tai kohteluun.

Selvityksen mukaan lakisääteinen ja ensisijainen vastuu informoida, neuvoa ja ohjata kansalaisia, potilaita ja asiakkaita heidän oikeuksistaan ja käytettävissä olevista palveluista ja tukitoimista kuuluu palvelujen järjestämisestä vastaaville kunnille ja kuntayhtymille. Ministeriön internet-sivuilla tieto on esitetty varsin yleisluontoisesti ja sivuilla on myös useita linkkejä lisätiedon lähteille. Sivuja käyttävät pääasiassa asiantuntijat ja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset. Vammaisten

henkilöiden palveluista ja tukitoimista on kattavasti tietoa saatavilla myös THL:n ylläpitämästä vammaispalvelujen käsikirjasta. Linkki käsikirjaan on ministeriön internet-sivujen vammaispalvelut-osiosta <https://stm.fi/vammaispalvelut-tukitoimet>. Myös Suomi.fi-sivusto tarjoaa kansalaisille tietoa muun muassa sosiaalipalveluista ja sosiaaliturvasta sekä terveydenhuollosta <https://www.suomi.fi/kansalaiselle>.

Kantelussa nousi esiin myös kysymys siitä, missä tilanteissa sosiaali- ja terveysministeriö voi käsitellä jonkin tahon tekemää kantelua. Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan osalta säädöspohja on vuoden 1982 sosiaalihuoltolain ja kansanterveyslain säännöksissä, joiden perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisina toimivat aluehallintovirastot ja sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto Valvira, jotka ohjaavat ja valvovat sekä yksityistä että julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ylimpinä laillisuusvalvojina toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.

Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluu aluehallintovirastojen toimialaohjaus aluehallintovirastoista annetun lain 10 §:n mukaan. Säännöksen perustelujen mukaan kukin ministeriö vastaa ohjauksen ohella viraston toiminnan valvonnasta toimialallaan. Lain 7 §:n mukaan valtiovaraministeriölle kuuluu aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus sekä toimialaohjaus oman substanssinsa osalta ja toimialaohjaus koskien viraston yhteisiä toimintoja ja muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä lain 10 §:n mukaan. Vastaava ohjaustoimivalta sosiaali- ja terveysministeriöllä on myös Valviraan sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirastosta annetun lain perusteella.

Selvityksen mukaan valvontaviranomaiset toimivat niille lainsäädännössä määrättyissä tehtävissään itsenäisinä viranomaisina. Sellaisessa tapauksessa, jossa henkilö ei ole tyytyväinen aluehallintoviraston tai Valviran menettelyyn esimerkiksi valvonnassa, asiasta on mahdollista kannella sosiaali- ja terveysministeriöön. Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämistä koskevissa yksittäisissä asioissa ministeriö ei ole kanteluviranomainen.

3.2 Kannanotto

3.2.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Edellä mainitun perustuslain säännöksen perustelujen (HE 1/1998 vp) mukaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille.

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Lain 27 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston toiminnasta ja järjestysmuodosta sekä ministeriön virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista.

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä säädetään kaikille ministeriöille kuuluvista tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seuranta koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat kuitenkin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät, joista säädetään 12 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimitelmiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimitelmiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Valtioneuvoston ohjesäännön 22 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat:

- 1) terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy;
- 2) sosiaali- ja terveystalvelut;
- 3) lääkehuolto;
- 4) terveydensuojelu sekä säteilyhaittojen, kemikaalien ja geeniteknologian valvonta;
- 5) toimeentuloturva;
- 6) vakuutusmarkkinoiden toiminta;
- 7) työsuojelu;
- 8) naisten ja miesten välinen tasa-arvo.

Sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestyksen 32 §:n 5 momentin mukaan kukin osasto ja erillisyksikkö osallistuu hallinnonalan virastojen ja laitosten ohjaukseen ja valvontaan sekä tulostavoitteiden valmisteluun oman toimialansa osalta.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 3 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintovirastolle kuuluu sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Pykälän 3 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa.

Kansanterveyslain 2 §:n mukaan kansanterveystyön yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo kansanterveystyötä toimialueellaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi kansanterveystyön ohjauksessa ja valvonnassa.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 23 a §:n 1 momentin ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (potilaslaki) 10 a §:n mukaan kanteluun sovelletaan mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta.

Asiakaslain ja potilaslain säännösten perustelujen (HE 185/2014 vp) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa kantelu-oikeus olisi rajoitettu aluehallintovirastoon ja Valviraan. Ensimmäisessä kantelut tulisi tehdä alueella valvonnasta vastaavalle aluehallintovirastolle. Valviralle valvonta kuuluu erikseen säädettyissä tapauksissa, muun muassa laajoissa ja periaatteellisissa kysymyksissä, sekä silloin kun aluehallintovirasto on asiassa esteellinen. Sosiaali- ja terveysministeriö sen sijaan valvoo sosiaali- ja terveydenhuoltoa yleisesti esimerkiksi valvontaviranomaisia valvoen eikä sillä ole aluehallintovirastoja ja Valviraa koskevia valvonnan toimivaltasäännöksiä vastaavia säännöksiä esimerkiksi tarkastusten tekemiseen ja seuraamusten asettamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö ei lähtökohtaisesti käsittele yksittäistapauksia koskevia kanteluja.

Hallintolain 8 a luvun 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Säännöksen perustelujen (HE 50/2013 vp) mukaan lainvastaisuus on ymmärrettävä laajasti. Perustelujen mukaan valvovalla viranomaisella tarkoitettaisiin säännösehdoituksessa kaikkia sellaisia viranomaisia, virkamiehiä tai viranhaltijoita, joiden toimivaltaan kantelun kohteena olevan toiminnan valvonta kuuluu. Valvovan viranomaisen toimivalta määräytyisi aineellisoikeudellisten säännösten tai virkamiesoikeudellisten periaatteiden mukaisesti eikä ehdotetulla säännöksellä olisi valvontatoimivaltaa luovaa tai valvovien viranomaisten tehtävänjakoa muuttavaa vaikutusta. Toimivalta tutkia hallintokanteluita voisi siten perustua esimerkiksi ministeriön tai keskusviraston hallintohierarkkisesti

ylempään asemaan kantelun kohteena olevaan virastoon nähden, viranomaiselle säädettyyn tehtävään valvoa kantelun kohteena olevaa toimintaa tai toimijaa tai tietyn lain noudattamista taikka virkamiehen asemaan kantelun kohteena olevan virkamiehen esimiehenä.

Viranomaistentoiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos:

- 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty;
- 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa;
- 3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi;
- 4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Julkisuuslain perustelujen (HE 30/1998 vp) mukaan 29 §:n 1 momentin 3 kohdan säännös sisältää itsestään selvän oikeusohjeen, jonka tarkoituksena on turvata ennakkotiedon ja ennakkoratkaisun antamisen, muutoksenhaun, kantelun ja alustusasian asianmukainen käsittely. Säännöksellä pyritään turvaamaan se, että asioita käsittelevillä viranomaisilla on sama tietopohja päätöksensä tekemiseen kuin sitä ensiasiateena käsittelevällä viranomaisella.

3.2.2 Arviointi

Pidän myönteisenä sitä, että sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin osin oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun johdosta. Ministeriön verkkosivuja on uudistettu siten, että yksittäisiä aihealueita (esim. vammaispalvelut) koskevilta verkkosivuilta on poistettu valittamista koskevat osiot ja kyseinen tieto on nyt kootusti yhdessä paikassa: <https://stm.fi/asiakkaan-potilaan-oikeudet/valittaminen>. Mielestäni tehty uudistus on tältä osin oikeasuuntainen.

Havaitsin kuitenkin, että uudistetuilla verkkosivuilla todetaan vieläkin ehdottomasti, että ”Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole toimivaltaa käsitellä sosiaali- ja terveydenhuollon muistutuksia, kanteluja tai valituksia, vaan niiden käsittelystä vastaavat kunnat, aluehallintovirastot, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.”

Ministeriön minulle antaman selvityksenkin mukaan aluehallintoviraston tai Valviran menettelyyn tyytymättömällä henkilöllä on mahdollista kannella asiasta sosiaali- ja terveysministeriöön. Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuilla esitetty on siten osin ristiriidassa saamani selvityksen ja edellä mainittujen oikeusohjeiden kanssa.

Totean, että perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tähän kuuluu ministeriön alaistaan hallintoa koskeva ohjaus ja valvonta. Hallintolain 8 a luvun 53 a §:n 1 momentin mukaan jokainen voi tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Sellainen siis on muun muassa asianomaisen toimialan ministeriö. Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla viranomaisella on oikeus saada kantelun käsittelemiseksi tarpeelliset tiedot myös salassa pidettävästä asiakirjasta.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on siis yleinen toimivalta käsitellä hallinnonalansa viranomaisia koskevia kanteluasioita. Toinen asia on, että esimerkiksi yksittäistapauksia koskevia kanteluita ei yleensä ole tarkoituksenmukaista käsitellä ministeriötasolla, ja joissakin tapauksissa kantelun käsittely voi edellyttää esimerkiksi sellaisia seuraamuksia koskevaa toimivaltaa, jota ministeriöllä ei ole. Tällaisissa tapauksissa ministeriö voi siirtää sille tehdyn kantelun muulle toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle.

Asiakkaan ja potilaan näkökulmasta on olennaista, että sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisten keskinäisestä työnjaosta kanteluiden käsittelyssä annetaan oikeaa ja mahdollisimman täsmällistä tietoa. Sekä kantelijan että ministeriön näkökulmasta on luonnollisesti tarkoituksenmukaista, että kanteluasiat ohjautuvat suoraan oikealle valvontaviranomaiselle.

Julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tämän mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön tulee tiedottaa paitsi omasta toiminnastaan valvontaviranomaisena, mielestäni myös muiden sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisten toiminnasta.

Edellä todetun perusteella pidän sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivujen www.stm.fi (kohdassa "valittaminen") kantelumenettelyä koskevaa ohjeistusta osittain virheellisenä. Tämä johtuu siitä, että verkkosivujen tekstin mukaan ministeriöllä ei olisi lainkaan toimivaltaa käsitellä kanteluja. Mielestäni ministeriön verkkosivuilla tulisi antaa täsmällistä ja oikeaa tietoa siitä, minkälaisissa asioissa ja tilanteissa ministeriö käsittelee sille tehtyjä hallintokanteluita, ja minkälaisissa asioissa ja tilanteissa kantelu tulisi ensisijaisesti osoittaa muulle ohjeissa nimetyille sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiselle.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen sosiaali- ja terveysministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 26.2.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut sille aihetta.