

5.4.2007

Dnro 864/5/07

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas**

## **LAUSUNTO TEO:N TEHTÄVIEN LAAJENTAMISTA SOSIAALIHUOLLON VALVONNAN KOORDINOINTIIN SELVITTÄNEEN TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoani Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (jäljempänä TEO) tehtävien laajentamista sosiaalihuollon valvonnan koordinointia selvittäneen työryhmän mietinnöstä (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:84).

Esitän lausuntonani seuraavaa.

### **Sosiaalihuollon ohjauksen ja valvonnan tehostamisen tarpeesta yleisesti**

Työryhmän tehtävänä oli laatia ensinnäkin ehdotus TEO:n toimivallan laajentamisesta siten, että TEO:n tehtäväksi annetaan lääninhallitusten ohjaus julkisten sekä yksityisten sosiaalihuollon toimintayksiköiden valvonnan periaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kuten mietinnössä todetaan (s. 20), lääninhallituksen tehtävinä ja kohteina sosiaalihuollossa ovat kunnallisten sosiaalipalvelujen ja etuuksien ohjaus ja valvonta sekä yksityisten sosiaalipalvelujen lupamenettely, ohjaus ja valvonta. Lääninhallitus toteuttaa julkiselle vallalle säädettyä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta valvoessaan kuntien tehtäväksi säädettyjen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja perusoikeutena turvatun välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon toteutumista.

Riittävällä valvonnalla voidaan omalta osaltaan turvata palvelujen tarvitsijoiden oikeudet riittäviin ja laadukkaisiin palveluihin ja yhdenvertaiseen kohteluun. Yhdenvertainen kohtelu sekä oikeus elinkeinon harjoittamisen vapauteen edellyttävät, että lupamenettelyyn luodaan yhtenäiset arviointiperusteet, joita sovelletaan samalla tavoin koko maassa, elleivät paikalliset olosuhteet perustellusti edellytä erilaista arviointia.

Yhtenäisten arviointiperusteiden puute vaikeuttaa kaikkien toimijoiden, siis palvelun tarvitsijan, palvelun järjestäjän, palvelun valvojan, yksityisen lupanhakijan ja lupaviranomaisen asemaa.

Lääninhallitusten tehtävää on vaikeuttanut muun muassa se, että sovellettava

lainsäädäntö on pääosin luonteeltaan puitelainsäädäntöä ja siten tulkinnanvaraista, ja se, että sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla oleva valtakunnallinen ohjaus on ollut vähäistä.

Sosiaalihuollon toimintaympäristön muutokset, joita mietinnössä on kuvattu (mm. sivuilla 30–36), edellyttävät mielestäni valvonnan tehostamista ja valvonnan edellytysten turvaamista muutoksissa. Työryhmän mietinnössä on kuvattu lainsäädännön puutteita ja tulkinnanvaraisuutta käytännön esimerkein (sivulla 36–37). Myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on todettu mietinnössä kuvattuja lainsäädännön puutteita ja tulkinnanvaraisuuksia.

Lääninhallitusten ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on päällekkäinen kunnallisella sektorilla ja yksityisessä sosiaalihuollossa silloin, kun kysymys on asiakkaiden hoidosta ja kohtelusta kunnan ostopalveluissa. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakokemusten perusteella voin yhtyä niihin havaintoihin, joita on esimerkiksi vanhusten ja vammaisten palvelujen laillisuusvalvonnassa kuvattu (sivulla 37). Palvelujen riittävää määrää ja laatua koskeva valvonta on ongelmallista, koska henkilöstömitoitusta koskevia velvoittavia säännöksiä ei ole. Vuonna 2005 tein erilaisiin sosiaalihuollon toimintayksiköihin 10 tarkastusta ja vuonna 2006 tarkastuksia oli 11.

Kuten mietinnössä todetaan (s. 37), tulkinnanvaraisuutta ilmenee myös sosiaalihuollon hoidon ja palvelujen tarpeen arvioinnissa. Valtakunnallisesti ei ole olemassa yhtä yhtenäistä mittaria, jonka perusteella asiakkaan hoitoisuutta arvioitaisiin. Olen myös samaa mieltä siitä, että (s. 37), että on ongelmallista, että lääninhallituksilla ei ole yksityisten sosiaalipalvelujen luvasta päättäessään oikeutta selvittää yrittäjän taloudellista tilannetta tai soveltuvuutta alalle tai yrittäjän tai vastuuhenkilön luotettavuutta tai rikostaustaa. Nämä ongelmat voitaneen kuitenkin ratkaista valvontalakia täsmentämällä eivätkä siis edellytä TEO:n tehtävien laajennusta. Samoin sivulla 38–39 kuvatut ongelmat lupa- ja ilmoitusmenettelyssä sekä rajanvedoissa sosiaalipalvelujen ja muiden palvelujen välillä olisivat ratkaistavissa valvontalakia täsmentämällä tai palvelurekisteriä kehittämällä.

Kaikki pyrkimykset sosiaalihuollon valvonnan tehostamiseen ovat nähdäkseni tarpeen. Työryhmän esittämä TEO:n tehtävien laajentaminen on yksi keino. Myös nykyistä lakia yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta olisi mielestäni syytä täsmentää. Korostan vielä, että lääninhallituksille on turvattava riittävät resurssit valvontatehtävänsä hoitamiseksi.

## **Työryhmän ehdotukset**

### ***Ehdotus 1: Lääninhallitusten lupa- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaistaminen***

Lääninhallitusten epäyhtenäisten käytäntöjen ja puitelainsäädännöstä johtuvien ongelmien poistamiseksi/vähentämiseksi työryhmä ehdotti, että TEO:lle annettaisiin sosiaalihuollon lupa- ja valvonta-asioiden koordinoivastuu. Tämä toteutettaisiin perustamalla TEO:n yhteyteen pääosin sosiaalihuollon ja erityisesti sen lainsäädännön asiantuntemusta omaavista henkilöistä koostuva

sosiaalihuollon koordinaatioyksikkö, johon liitettäisiin vastaavanlainen pysyvien työryhmien "neuvottelumekanismi" kuin TEO:n ja lääninhallitusten välille on perustettu 1.9.2006 lukien terveydenhuollon valvonnassa.

Lääninhallitusten lupa- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi voidaan käyttää useampia eri keinoja. Ensisijainen keino tähän olisi se, että valvontalakia täsmennetään. Valvonnan tarvetta vähentäisi se, että kuntien velvollisuus sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen olisi nykyistä yksityiskohtaisemmin ja täsmällisemmin säädetty.

Minulla ei ole sinänsä huomauttamista työryhmän ehdotuksesta sosiaalihuollon asiantuntijaryhmän perustamiseen lääninhallitusten avuksi ja yläpuolelle nimenomaan silloin, kun kysymys on lupa- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamisesta. Lupamenettelyn osalta tavoitteena olisi yhdenmukainen menettely koko maassa. Tämä tavoite tulisi mielestäni kuitenkin turvata ennen kaikkea valvontalainsäädäntöä täsmentämällä.

### ***Ehdotus 2: Tarkoituksenmukaisen asiakokonaisuuden ratkaiseminen***

Työryhmä ehdotti, että TEO:n toimivaltaa laajennetaan siten, että TEO voi terveydenhuollon ammattihenkilön tai toimintayksikön toimintaa koskevan valvonta-asian yhteydessä ratkaista asian myös siltä osin kuin se koskee sosiaalihuoltoa, mikäli se on tarkoituksenmukaista. Pidän TEO:n toimivallan laajennusta tarpeellisenä. Se mahdollistaa koko toimintayksikköä koskevan kantelun käsittelyn tarkoituksenmukaisimmassa paikassa yksittäisessä tapauksessa. Pidän kuitenkin hyvänä, että tarkoitus on kuitenkin säilyttää lääninhallituksen toimivalta valvonta-asioissa ennallaan.

Olen samaa mieltä kuin työryhmä (s. 47), siinä, että yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnassa valvonnan laatua parantavat ja yhtenäistävät tietojärjestelmät ovat tarpeen. Tietojärjestelmän kehittämisen tarve onkin ollut tiedossa jo pitkään. Saamani tiedon mukaan yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajien valtakunnallista rekisteriä valmistellaan parhaillaan. Mielestäni sosiaali- ja terveystministeriön tulisi kiirehtiä tämän työn etenemistä. Lääninhallituksiin vuosina 2000–2001 tekemissäni tarkastuksissa lääninhallitukset toivat esiin sen, että valtakunnallisen valvontarekisterin puutteet vaikeuttivat yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa.

### ***Ehdotus 3: Sosiaalihuollon asiantuntijajärjestelmän perustaminen TEO:n yhteyteen***

Mietinnössä todetaan (s. 43), että lääninhallituksille tehdyn kyselyn perusteella ulkopuolisen asiantuntijan käyttämiselle valvonta-asioissa olisi tarvetta. Mietinnössä luetellaan esimerkkejä niistä asioista, joihin ulkopuolista asiantuntijaa arvellaan tarvittavan. Tämän mukaan tarvetta olisi lähes kaikilla sosiaalihuollon alueilla. Mietinnössä ei käsitellä yksityiskohtaisemmin sitä, minkä tyyppistä ulkopuolista asiantuntemusta, juridista vai muuta sosiaalihuollon asiantuntemusta, lääninhallitukset kaipaavat.

Kuten edellä totesin, kaikki pyrkimykset lääninhallituksen valvontatehtävän

turvaamiseksi ovat tarpeen. Lääninhallitukset ovat itse pitäneet mahdollisuutta ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttämiseen tehtävässään tarpeellisena. Työryhmän ehdotuksen mukaan järjestelmän kustannuksiin osoitettaisiin erillinen määräraha, joten nämä kustannukset eivät olisi pois lääninhallituksen nykyisistä voimavaroista. Mahdollisuus ulkopuolisen asiantuntijan käyttämiseen erityisasiantuntemusta vaativassa valvonta-asiassa voi parantaa valvonnan laatua. Asiantuntijajärjestelmä voisi nähdäkseni lisätä myös yleisessä tasolla lääninhallituksen arvovaltaa sosiaalihuollon valvonnassa. Sosiaalihuollon asiantuntijajärjestelmän perustaminen voi siis nähdäkseni olla tarpeen.

Mietinnössä viitataan TEO:n terveydenhuollon asiantuntijajärjestelmään. Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ratkaisevasta erosta: sosiaalihuollon palvelujen saamisessa on oikeusturvakeinona muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen, kun taas terveydenhuollosta tämä oikeusturvakeino puuttuu. Yksittäisen sosiaalihuollon kantelun tutkinnassa ei siten nähdäkseni yleensä ole samanlaista tarvetta ulkopuoliseen asiantuntijaan kuin on terveydenhuollossa.

Tarvetta ulkopuoliselle asiantuntijalle voisi mietinnön mukaan olla myös esimerkiksi silloin, kun ylimmät lainvalvojat niille tehtyjen kantelujen vuoksi pyytävät lääninhallituksesta lausuntoa.

Minulla ei kuitenkaan oman kokemukseni perusteella ole syytä epäillä sitä, etteivätkö lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen kanteluja käsittelevät virkamiehet olisi riittävän asiantuntevia tässä tehtävässä. Oman kokemukseni mukaan lääninhallitusten valvonta on viime vuosina parantunut.

Erityisen ulkopuolisen asiantuntijan mielipiteen saaminen voisikin mielestäni tulla kysymykseen vain harvoissa tapauksissa yksittäistä kantelua ratkaistaessa. Näin työryhmä itsekin arvioi.

## **Muut ehdotukset ja jatkovalmistelu**

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakokemusten perusteella pidän lääninhallitusten kantelujen tutkinnan rajaamisesta lähtökohtaisesti viiteen vuoteen perusteltuna.