

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 oikaisuvaatimusmenettelyä koskevasta muutosesitysluonnoksesta

Etelä-Savon hyvinvointialue ei kannata esitettyä muutosta. Esitysluonnoksessa todetaan, että sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan teknisluonteista muutosta niin, että oikaisua hyvinvointialueen viranomaisen tekemään päätökseen tulisi aina vaatia hyvinvointialueen toimielimeltä. Lakialoitteen mukaan sääntelyssä olevan virheen takia hyvinvointialueen hallintosäännön määräykset voivat johtaa tilanteeseen, jossa oikaisua päätökseen vaaditaan hyvinvointialueen yksittäiseltä viranhaltijalta, joka lähtökohtaisesti on sama kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija.

Etelä-Savon Hyvinvointialue pitää nykyistä mallia toimivana, sillä nykyinen sääntely mahdollistaa hyvinvointialueen itsehallintonsa nojalla päättämään käsitelläkö oikaisuvaatimukset toimielimessä vai viranhaltijatasolla. Lain nykyisen sanamuodon mukaan oikaisuvaatimuksen voi käsitellä hyvinvointialueen yksittäinen viranhaltija. Etelä-Savon hyvinvointialue näkee tarkoituksenmukaiseksi, että oikaisuvaatimusten käsittely voitaisiin toteuttaa edelleen viranhaltijan toimesta ja pitää ko esitystä perusteettomana ja epätarkoituksenmukaisena.

Mikäli tätä mallia halutaan muuttaa, niin Etelä-Savon 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.

Etelä-Savon hyvinvointialueella ns. yksilöasioiden oikaisuvaatimukset on käsitelty 1.1.2023 alkaen viranhaltijan päätöksellä. Tämä menettely on koettu tarkoituksenmukaiseksi, järkeväksi,

kustannustehokkaaksi, aikaa säästäväksi, hallintoa keventäväksi ja asiakaslähtöiseksi. Oikaisuvaatimukset tulee käsitellä kiireellisenä. Oikaisuvaatimukset on käsitelty tällä menettelyllä nopeammin, kuin mitä menettely olisi toimielinkäsittelyssä kestänyt.

Toimielimet muodostuvat poliittisesti valituista luottamushenkilöistä. Yksilöasioita käsittelevän toimielimen jäsenillä ei siten edellytetä olevan käsiteltäviin asioihin liittyvää koulutusta tai juridista osaamista. Toimielin ei lähtökohtaisesti tuo ratkaisutoimintaan mitään lääketieteen tai sosiaalihuollon sisällön tai juridisen tulkinnan lisäasiantuntemusta, vaan sen tehtävänä on toimia edustuksellisen demokratian toteuttajana hyvinvointialueen päätöksenteossa. Yksilöjaoksen tehtävät ovat yksilöasioiden hoitoa, joka ei sisällä poliittista harkintaa ja päätöksentekoa. Yksilöasioita koskevat päätökset ratkaistaan voimassa oleva lainsäädännön sekä hyvinvointialueen linjaamien ohjeistusten perusteella, ja nämä sitovat myös yksilöjaoston toimintaa.

Viranhaltijakäsittelyssä oikaisuvaatimukset käsittelee aina eri viranhaltija, kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija, toisin kuin lausunnon taustaesityksissä todetaan. Etelä-Savon hyvinvointialueella oikaisuvaatimukset on käsitelty sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan toimesta tarvittavan koulutuksen ja kokemuksen omaavan viranhaltijan valmistelusta, jolloin käsittelyprosessi on asiakkaan oikeusturvan kannalta monivaiheinen ja yhdenmukainen. Oikaisuvaatimuksen käsittely on organisaation sisäistä muutoksenhakua. Menettely on lisännyt hyvinvointialueen näkemyksen mukaan yhtenäistä ratkaisukäytäntöä oikaisuvaatimusvaiheessa. Asiakkaalla on hyvinvointialueen oikaisuvaatimuksesta annettuun päätöksen muutoksenhakumahdollisuus myös hallintotuomioistuimeen.

Yksilöjaostossa käsiteltävät asiat ovat salassa pidettäviä ja sisältävät yleensä arkaluonteisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Luottamushenkilöjäsenet luonnollisesti tuntevat ja noudattavat salassapitoa, mutta käsittely monijäsenisessä toimielimessä lisää riskiä jonkin virheen mahdollisuuden tietosuojan suhteen. Viranhaltijakäsittely pienentää tätä riskiä.

Oikaisuvaatimukset tulisi käsitellä kiireellisesti. Oikaisuvaatimusten viranhaltijakäsittely on kokemuksemme mukaan merkittävästi nopeampaa kuin toimielimessä käsittely, vähentäen ratkaisun kokonaisaikaa arvion mukaisesti 1 - 4 viikkoa.

Esitysluonnoksessa ei myöskään ole huomioitu esitetyn muutoksen kustannusvaikutuksia. Lisäkustannuksia syntyy ainakin hallinnollisen työn lisääntymisestä, kuten kokousten valmistelusta, järjestämisestä, organisoinnista ja luottamushenkilöille maksettavista kokouspalkkioista. Käsittelyn nopeutumisen lisäksi toimielinkäsittelystä luopuminen tuo säästöjä ja tehokkuutta, kun hallinnollinen työ vähenee ja suorat toimielin kokouksista aiheutuvat kustannukset (hallinnollisen työn lisääntyminen, kokousten valmistelu, järjestäminen ja luottamushenkilöille maksettavat kokouspalkkiot, matkakulut ja ansionmenetyskorvaukset) jäävät pois. Yksilöasioiden jaoston asettaminen aiheuttaisi nykytilaan verrattuna kokoushallinnan lisäkustannuksia, jotka olisivat 5 jäsenen lähikokouksia pitävän toimielimen kohdalla keskimääräisten toteumatietojen perusteella

noin 2000 euroa / kokous. Tämän lisäksi välillisiä kustannuksia syntyy kokousteknisistä henkilöstökustannuksista. Mikäli lakialoite hyväksytään, tulee huomioida muutos myös hyvinvointialueiden rahoituksessa.

Muutoksenhaun kokonaisuuden ja asiakkaan oikeusturvan kannalta on selkeämpää malli, jossa viranomaisen käsittelee oikaisuvaatimukset viranhaltijatyönä ja tässä prosessin vaiheessa voidaan korjata nopeasti mahdolliset selkeät virheet tai arvioida lain tulkinta vielä uudelleen toisen viranhaltijan toimesta. Tämän jälkeen asiat siirtyvät varsinaiseen organisaatiosta täysin erilliseen muutoksenhakuun eli hallintotuomioistuimeen (Vrt. menettely Kelan päätöksissä, jossa ei ole myöskään luottamushenkilöistä koostuvaa toimielintä, vaan oikaisuvaatimukset käsittelee asiaan perehtyneet viranhaltijat).

Etelä-Savon hyvinvointialue pitää aikataulua lakimuutoksen osalta epärealistisena. Lakien ehdotetaan tulevan voimaan 1.7.2025. Edellä mainituilla perusteilla todetaan, että muutos ei ole pelkkä tekninen muutos, vaan edellyttää muutostoimenpiteitä, esimerkiksi aluevaltuuston päättämää hallintosäännön muutosta. Aluevaltuusto tekee päätökset aluehallituksen esityksestä. Hallintosäännön muutoksesta päättäminen edellyttää, että laki on vahvistettu. 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. Siirtymäaika tulisi tällöin olla pidempi, esimerkiksi 1.1.2026 alkaen.

Sote-järjestämislain 29 §:n muutosesityksestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmasta

- "Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että seuranta ja raportointi ulottuisivat koskemaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöresurssien käyttöä." Mikäli nämä tiedot saadaan esimerkiksi hyvinvointialueiden TEA-viisarin tiedonkeruusta, on muutos kannatettava? Toisaalta, mikäli tiedot täytyy olla vuosittain saatavilla ja raportoitavissa, toteutuu TEA-viisarin tiedonkeruu nykyisellään liian harvaan (2 v välein).

- "Kansallisessa tiedolla johtamisessa käytettävien aineistojen tulisi tuottaa yhdenmukainen kuva alueiden toiminnasta ja taloudesta riippumatta tietolähteestä." Tämä kohta herättää kysymyksiä, miten eri tietolähteistä kertyvä / kerättävä tieto voi olla alueittain tai kansallisesti vertailukelpoista, jos asiaan liittyvät indikaattorit tai niiden määrittelyt voivat vaihdella?

- "Tämän vuoksi pykälän 1 momenttiin esitetään lisättävän vähimmäistietoihin perustuvan vertailutietojen tuottaminen kansallisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä." Tämä on kannatettava muutos. Lähtökohtaisesti olisi hyvä, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta

kansalliset vähimmäistietosisällöt olisivat kaikista kunnista ja hyvinvointialueilta saatavissa olevia sellaisia tietoja, jotka löytyvät avoimista tietokannoista. Tällöin tiedon kokoamisen prosessia voisi automatisoida suoraan THL:n järjestelmiin, eikä erillistä alueiden tai kuntien vastuuta toimittaa hyte-tietoja THL:lle tarvittaisi.

-Pykälän 5 momentiksi siirtyvää aiempaa 4 momenttia muutettaisiin teknisesti siten, että asetuksenantovaltuudesta säädettäisiin alakohdittain. Lisäksi momentin ensimmäistä virkettä täydennettäisiin selvyyden vuoksi siten, että myös 6 ja 7 §:ssä tarkoitettujen hyvinvointikertomusten ja -suunnitelmien tulisi olla Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittelemien tietosisältöjen ja -rakenteiden mukaisia. Pykälän 5 momentin 1 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetun seurannan vähimmäistietosisällön hallintamallista, mukaan lukien 6 ja 7 §:ssä tarkoitetun hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman vähimmäistietosisällön hallintamalli. Yhtenäiset tietosisällöt mahdollistavat hyvinvointialueiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen alueellisen ja valtakunnallisen vertailtavuuden ja seuraamisen. Hallintamallilla tarkoitetaan vähimmäistiedon tuottamiseen ja jakeluun sekä tietosisällön ylläpidon ja kehittämisen prosessiin liittyvien organisaatioiden vastuuta ja rooleja. Tämän kohdan perusteella asetuksessa ei ole tarkoitus määritellä tai luetella yksityiskohtaisesti indikaattoreita." Ehdotetusta muutoksesta herää kysymys; kuinka hyvinvoinnin ja terveyden osalta voidaan tehdä valtakunnallista vertailua ja seuranta, mikäli kuntien tai alueellisen hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman vähimmäistietosisältöä ei määritellä yksityiskohtaisesti ja indikaattoritasoisesti? Ehdotuksessa hyte-vähimmäistietosisällön varsinaisen indikaattorisällön suunnittelu jäisi ilmeisesti jokaisen kunnan/hyvinvointialueen oman suunnittelun ja tulkinnan varaan, jonkin erillisen kansallisen ohjeistuksen tai viitekehyksen avulla? On kannatettavaa, ettei hyvinvointikertomuksen vähimmäistietosisältö olisi niin laaja (kuin nyt olemassa olevat THL:n ehdotukset), että kunnat ja hyvinvointialueet eivät pysty hyte-resurssit huomioiden keräämään ja analysoimaan mitään muita hyte-tietoja osana hyvinvointikertomustyötä. Pykälässä olisi hyvä myös täsmentää, koskeeko vähimmäistietosisältö valtuustokausittaisia laajaa hyvinvointikertomusta (ja -suunnitelmaa) vaiko myös vuosittaisia hyvinvointikertomuksia/hyvinvointiraportteja, jotka raportoidaan valtuustolle.

-Edelleen momentin 3 kohdan mukaan tarkempia säännöksiä voitaisiin antaa tietojen toimittamisen menettelytavoista ja aikataulusta, joilla hyvinvointialue ja HUS-yhtymä toimittaa 1 momentissa tarkoitetut seurannan vähimmäistiedot sekä 6 ja 7 §:ssä tarkoitetut hyvinvointikertomusten ja -suunnitelmien vähimmäistiedot Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Kuntien ja hyvinvointialueiden hyvinvointikertomusta ja -suunnitelmaa koskevien vähimmäistietojen osalta voimassa olevassa laissa ei ole velvoitetta toimittaa tietoja kansallisten viranomaisten käyttöön. Säännökseen esitetään lisättävän tältä osin hyvinvointialueille ja HUS-yhtymälle velvoite toimittaa omat ja kunnilta saamansa tiedot Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Kokoamalla hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman vähimmäistiedot Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle mahdollistettaisiin tietojen vertailu ja niiden kattavuuden lisääminen. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävän seuraaminen on tunnistettu ensiarvoisen tärkeäksi pyrittäessä lisäämään sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta. Tietojen toimittamisen veloitteella lisättäisiin tämän työn vahvistumista." Ehdotettu muutos ei ole kannatettava. Hyvinvointialueen sekä alueen kuntien on tärkeää tehdä hyte-tiedolla johtamisessa yhteistyötä ja keskustella suurista alueellisista hyte-tiedolla johtamisen tavoitteista ja suuntaviivoista. Kuitenkin

jokainen organisaatio vastaa ja resursoi omasta näkökulmastaan hyte-tiedolla johtamiseen. Se, mitä tietoja hyte-työn tukena hyödynnetään ja miten, sekä tietojen toimittamisista muille tahoille, on jokaisen organisaation omaa työtä, päätöksentekoa ja johtamista. Hyvinvointialueen resurssit eivät riitä kaikkien alueen kuntien hyte-tietojen yksityiskohtaiseen hallintaan ja käsittelyyn. Lähtökohtaisesti vähimmäistietosisällön hyte-tiedot tulisivat olla sekä kuntien että hyvinvointialueiden osalta sellaisia, jotka pystytään THL:ssä poimimaan avoimista kansallisista tietokannoista ja -lähteistä, jottei erillistä tietojen toimittamisvelvoitetta tarvittaisi.

Laurikainen Antti
Etelä-Savon hyvinvointialue