

Pirjo Kainulainen
OTK, Helsinki

Lausunto
13.1.2006

Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Pääsihteeri Kirsti Heikkilä
Keskussairaalankatu 7
15850 Lahti

LAUSUNTO

1. Lausuntopyyntö

Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden hankkeen lausuntopyynnössä 29.12.2005 on pyydetty ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitä sosiaalihuoltolakiin ja sosiaalialan erityislakeihin sekä muihin kunnallista palvelutoimintaa sääteleviin lakeihin liittyviä näkökohtia tulisi huomioida sosiaali- ja terveydenhuoltopiiriä muodostettaessa
 - a) jos sosiaalihuolto ja palvelut toteutetaan sosiaali- ja terveysyhtymän kautta?
 - b) jos sosiaalihuolto ja palvelut toteutetaan keskuskuntamallisen perusturvapiirin kautta?
 - c) jos sosiaalihuolto ja palvelut toteutetaan kuntayhtymämuotoisen perusturvapiirin kautta?
2. Miten seuraavat erityiskysymykset tulisi huomioida sosiaali- ja terveystieteiden suunnittelussa lainsäädännön näkökulmasta yllä olevissa toteutusvaihtoehdoissa?
 - a) viranomaisvastuulla toteutettava päätöksenteko ja toimielimen päätöksenteko
 - b) tahdonvastaiset toimenpiteet
 - c) asiakkaan asema ja oikeudet, muutoksenhaku
 - d) tietosuoja, salassapito ja julkisuus
 - e) suhde kuntayhtymiin (esim. päihdehuolto, kehitysvammahuolto, perheneuvola)

2. Sosiaalihuollon ja palvelujen toteuttaminen

Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden toimintojen järjestämistä ja organisoimista koskevan ehdotuksen 21.12.2005 (myöhemmin ehdotus 21.12.2005) mukaan Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä muodostetaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimusta tarkistamalla. Sosiaali- ja terveysyhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto, jonka kokoonpano ja äänivalta määritellään sosiaali- ja terveysyhtymän perussopimuksessa. Käytännön toiminnasta vastaavat hallitus ja toimitusjohtaja.

Ehdotuksen mukaan kunnat sopivat lähikuntien kanssa perusturvapiirien muodostamisesta perustason sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä varten tai päättävät siirtää perusturvapiirin tehtävien järjestämisen Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymän vastuulle.

Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteisiin kuuluu ehdotuksen mukaan 5 perusturvapiiriä. Perusturvapiiriin tehtävänä on järjestää palvelut perusturvapiiriin kuntien sopimalla tavalla. Perusturvapiiriin suurimmat kunnat tai kuntayhtymä tai kunnallinen liikelaitos vastaavat perusturvapiiriin palvelujen järjestämisestä. Perusturvapiiri voi järjestää sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelut itse tai tilaamalla palvelut sosiaali- ja terveysyhtymältä.

Perusturvapiiriä johtaa perusturvalautakunta/sosiaali- ja terveyslautakunta, jossa on perusturvapiiriin kaikkien kuntien edustus sekä johtavista viranhaltijoista koottu johtoryhmä. Perusturvalautakunta on vastuussa keskuskunnan hallitukselle ja valtuustolle tai perusturvapiiriin kuntien keskenään sopimalla toimijataholle.

2.1. Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kuntalaki

Kuntalain 2.3 §:n mukaan kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Kuntalain (6 luvun) 44 §:n mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa.

Kuntalain 76 §:n mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä. Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen.

Kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta voidaan kuntalain 77 §:n mukaan sopia, että ensiksi mainitun kunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat. Jäsenenä toimielimessä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

Kuntalain 78 §:n mukaan kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (*perussopimus*).

Kuntalain 80 §:n mukaan kuntayhtymä voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa.

Kuntalain 81 §:n mukaan kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Kuntayhtymällä voi olla myös muita perussopimuksen mukaisia toimielimiä.

Kuntalain 86 §:n mukaan kuntayhtymässä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 3, 8 ja 12–18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20–23, 27–29, 32, 33 ja 37–43 §:ssä sekä 6–9 luvussa lukuun ottamatta 65 §:n 2 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta. Mitä 8 §:n 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 76 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään.

Sosiaalihuoltolaki

Sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaan kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta sen mukaan, kuin tässä laissa tai muutoin säädetään.

Sosiaalihuollon järjestämisestä kunta voi huolehtia siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:ssä säädetään.

Mitä tässä laissa säädetään kunnasta ja kunnan asukkaasta, sovelletaan vastaavasti kuntainliiton hoidettavaa sosiaalihuoltoa koskevilta osin kuntainliittoon ja sen jäsenkunnan asukkaaseen, jollei sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetusta laista muuta johdu.

Sosiaalihuoltolain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin (*toimielin*), jonka sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, on huolehdittava niistä tehtävistä, jotka muissa laeissa säädetään sosiaalilautakunnan tehtäväksi.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kunta voi päättää, että jokin muu kunnan monijäseninen toimielin huolehtii lasten päivähoidosta annetussa laissa kunnalle säädetyistä tehtävistä. Saman toimielimen tulee tällöin huolehtia myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa kunnalle säädetyistä tehtävistä.

Toimielimen tehtävänä on myös edustaa kuntaa, valvoa sen oikeutta ja käyttää puhevaltaa sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskevissa asioissa ja tehdä sen puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet.

Toimielimen jaostolle voidaan antaa ratkaistavaksi muitakin kuin [kunnallislain 71 a §:n 1 momentissa] tarkoitettuja asioita.

Milloin kahden tai useamman kunnan koko sosiaalihuollosta huolehtii kuntainliitto, sen on sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaan asetettava 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin yhteisesti jäsenkuntia varten. Tälle toimielimelle on annettava myös muissa laeissa sosiaalilautakunnalle säädetyt tehtävät.

Sosiaalihuoltolain 10 §:n mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten kunnassa tulee olla sosiaalihuollon ammatillista henkilöstöä.

Jokaisen kunnan käytettävissä tulee olla sellaisen asiakastyöhön osallistuvan viranhaltijan palveluja, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus.

Sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan edellä 6 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan jotosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumatonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta.

Edellä 10 §:n 2 momentissa tarkoitetulla viranhaltijalla, jonka 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin on tehtävään määrännyt, on oikeus toimielimen vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti toimielimen puolesta päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä muista toimenpiteistä ja näissä tapauksissa käyttää toimielimen puhevallaa itse tai asiamiehen välityksellä.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä;
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta; taikka
- 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Mitä 1 momentin 4 kohdassa säädetään kunnasta, sovelletaan myös tässä laissa tarkoitettua toimintaa hoitavaan kuntayhtymään.

Hankittaessa palveluja 1 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitettulta yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

2.2. Keskuskuntamallinen perusturvapiiri sosiaalihuollon ja palvelujen toteuttajana

Kunnalle laissa säädettyjä tehtäviä ja siihen liittyvää päätösvaltaa käyttöä ei voida yleensä hoitaa toisen kunnan kanssa yksityisoikeudellisessa muodossa, vaan tällöin toiminta on järjestettävä kuntalain ja mahdollisten erityissäännösten mukaisesti.¹ Kuntalain 2.3 §:n mukaan kunnat voivat hoitaa lakisääteisetkin tehtävänsä yhteistoiminnassa. Vain jos laki nimenomaan edellyttää, että kukin kunta hoitaa asian itsenäisesti, yhteistoiminta ei tule kysymykseen.²

¹ Harjula-Prättälä, Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat s. 555, Helsinki 2004.

² Harjula-Prättälä, Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat s. 560, Helsinki 2004.

Keskuskuntamallinen perusturvapiiri perustuu kuntien väliseen sopimukseen. Kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu toimielin on isäntäkunnan toimielin, joka hoitaa myös muiden sopijakuntien puolesta sille säädettyt tai määrätyt tehtävät. Muut sopijakunnat voivat valita toimielimeen osan jäsenistä (= yhteinen toimielin).³ Ehdotuksen 21.12.2005 mukaan isäntäkuntina toimisivat perusturvapiirien suurimmat kunnat.

Ehdotuksen 21.12.2005 mukaisen perusturvapiirin perusturvalautakunnan eli isäntäkunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tulisi huolehtia sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista sosiaalihuoltolaissa ja muissa laeissa sosiaalilautakunnan tehtäväksi säädettyistä tehtävistä. Toimielimen tehtävänä olisi myös edustaa kuntia, valvoa niiden oikeutta ja käyttää puhevaltaa sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskevissa asioissa ja tehdä kuntien puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet. Toimielin olisi keskuskunnan toimielimenä vastuussa keskuskunnan hallitukselle ja valtuustolle.

Johtavista viranhaltijoista kootun johtoryhmän tulisi keskuskuntamallisessa perusturvapiirissä koostua nähdäkseni perusturvalautakunnan alaisista viranhaltijoista. Näin ollen nämä viranhaltijat eivät voi ”edustaa kuntia”, vaan he toimivat keskuskuntaan virkasuhteessa olevina viranhaltijoina.

Perusturvapiirin perusturvalautakunnan alaisuudessa ja siten kaikkien perusturvapiirin kuntien käytettävissä tulisi toimia sosiaalihuoltolain 10.2 §:n mukaisesti vähintään yhden viranhaltijan, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus. Perusturvalautakunnan alaisille viranhaltijoille voidaan delegoida perusturvalautakunnan laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen sosiaalihuoltolain 12 §:ssä säädettyin rajoituksin. Kuntien välisessä sopimuksessa tulisi pyrkiä turvaamaan sosiaalihuollon palvelujen tasapuolinen saatavuus eri kunnissa (esim. viranhaltijan säännöllinen päivystys tai vastaanotto kaikissa sopimuskunnissa).

Ongelmana sopimukseen pohjautuvassa yhteistoiminnassa ovat muiden sopijakuntien suhteellisen rajatut mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon. Erityisesti kustannustenjaosta olisi syytä sopia huolellisesti.⁴

2.3. Kuntayhtymämuotoinen perusturvapiiri sosiaalihuollon ja palvelujen toteuttajana

Kuntayhtymämuotoiseen perusturvapiiriin sovelletaan kuntalain säännöksiä kuntayhtymästä. Kuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö, joka voi tehdä oikeustoimia. Kuntalain 81 §:n mukaan kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Kuntayhtymällä voi olla myös muita perussopimuksen mukaisia toimielimiä. Milloin kahden tai useamman kunnan koko sosiaalihuollosta huolehtii kuntainliitto, sen on sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaan asetettava 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin yhteisesti jäsenkuntia varten. Tälle toimielimelle on annettava myös muissa laeissa sosiaalilautakunnalle säädettyt tehtävät.

Käsitykseni mukaan ehdotuksen 21.12.2005 mukaisessa kuntayhtymämuotoisen perusturvapiirissä perusturvalautakunta olisi sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaisesti asetettu sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtiva monijäseninen toimielin (perusturvapiirin perusturvalautakunta), joka huolehtisi kuntien sosiaalilautakunnille säädettyistä tehtävistä. Toimielimen tehtävänä olisi myös edustaa kuntia, valvoa niiden

³ Harjula-Prättälä, Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat s. 564, Helsinki 2004.

⁴ Harjula-Prättälä, Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat s. 564, Helsinki 2004.

oikeutta ja käyttää puhevaltaa sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskevilla asioilla ja tehdä kuntien puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet.

Perusturvalautakunta olisi vastuussa kuntalain 81 §:n mukaisesti yhtymäkokoukselle tai perussopimuksessa määrätyle jäsenkuntien valitsevalle toimielimelle (= ehdotuksessa 21.12.2005 mainittu perusturvapiirin kuntien keskenään sopima toimijataho).

Nähdäkseni johtavista viranhaltijoista koottu johtoryhmä työskentelisi perusturvapiirin perusturvalautakunnan alaisuudessa. Nämä viranhaltijat olisivat virkasuhteessa kuntayhtymään eivätkä sinällään nähdäkseni voisi ”edustaa kuntia”.

Perusturvapiirin perusturvalautakunnan alaisuudessa ja siten kaikkien perusturvapiirin kuntien käytettävissä tulisi toimia sosiaalihuoltolain 10.2 §:n mukaisesti vähintään yhden viranhaltijan, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus. Perusturvalautakunnan alaisille viranhaltijoille voidaan delegoida perusturvalautakunnan laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen sosiaalihuoltolain 12 §:ssä säädetyin rajoituksin.

2.4. Sosiaali- ja terveisyhtymä sosiaalihuollon ja palvelujen toteuttajana

Sosiaali- ja terveisyhtymään sovelletaan kuntalain säännöksiä kuntayhtymästä. Kuntalain 2.2 §:n mukaisesti sosiaali- ja terveisyhtymä voi ottaa hoitaakseen toimeksiantotehtäviä.

Kuntalain 2.3 §:n mukaisesti kuntayhtymän tehtävien hoitamisessa tarvittavat palvelut voidaan hankkia muilta palvelujen tuottajilta. Näin ollen myös ehdotuksen 21.12.2005 mukainen kuntayhtymämuotoinen perusturvapiiri voisi hankkia sosiaalihuollon palveluja sosiaali- ja terveisyhtymältä.

Kuntayhtymien kesken ei ole kuitenkaan mahdollista kuntalain 73.6 §:n mukainen järjestely, jossa kuntayhtymä siirtäisi tehtävänsä toisen kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi virkavastuulla.⁵ Näin ollen kuntayhtymämuotoinen perusturvapiiri voisi hankkia vain suorittavia (ei viranomaisvastuulla tehtäviä) sosiaalihuollon palveluja sosiaali- ja terveisyhtymältä.

Keskuskuntamallinen perusturvapiiri ei ole erillinen oikeushenkilö kuten kuntayhtymä, vaan keskuskunta hoitaa sovitut tehtävät muiden sopijakuntien kanssa. Oikeushenkilönä toimii keskuskunta, joka ei voi nähdäkseni muiden kuntien puolesta siirtää viranomaisvastuulla hoidettavia tehtäviä sosiaali- ja terveisyhtymälle. Myös keskuskuntamallinen perusturvapiiri voisi nähdäkseni hankkia vain suorittavia (muita kuin viranomaisvastuulla tehtäviä) sosiaalihuollon palveluja sosiaali- ja terveisyhtymältä. Tällöin palvelujen hankkijana olisi siis itse asiassa keskuskunta.

Kunta voisi sen sijaan järjestää sosiaalihuoltonsa osittain tai kokonaisuudessaan ole-malla jäsenenä sosiaali- ja terveisyhtymässä. Tällöin sosiaali- ja terveisyhtymällä tulisi olla sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaisesti asetettuna sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtiva monijäseninen toimielin yhteisesti jäsenkuntia varten. Kyseisen toimielimen alaisuudessa ja siten kaikkien sosiaali- ja terveisyhtymän jäsenkuntien käytettävissä tulisi toimia sosiaalihuoltolain 10.2 §:n mukaisesti vähintään yhden viranhaltijan, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus. Toimielimen alaisille viranhaltijoille voidaan delegoida toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen sosiaalihuoltolain 12 §:ssä säädetyin rajoituksin.

⁵ Harjula-Prättälä, Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat s. 563, Helsinki 2004.

Kunta voisi myös sopia kuntalain 73.6 §:n mukaisesti sosiaalihuollon viranomaiselle säädetyn tehtävän, jossa toimivalta voidaan siirtää viranhaltijalle, antamisesta virkavastuulla sosiaali- ja terveystyöntekijän viranhaltijan hoidettavaksi, olematta jäsenenä ko. kuntayhtymässä. Tällöin viranhaltijan palveluja ostavalla kunnalla olisi kuitenkin oltava sosiaalihuoltolain 6.1 §:n mukainen sosiaalihuollosta vastaava toimielin. Kuntayhtymän viranhaltijan päätöksistä haettaisi oikaisua ostajakunnan sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä.

3. Viranomaisvastuulla toteutettava päätöksenteko

3.1. Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kuntalain 44.2 §:n mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.

Kuntalain muuttamista koskevan hallituksenesityksen (HE 196/2002) mukaan julkista valtaa käytetään ensinnäkin tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkista valtaa käytetään myös tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen.

Julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. Jos päätöksen kohteena oleva asia on sellainen, että päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä, esittelijänkin katsotaan käyttävän julkista valtaa.

Kuntalain 16 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuusto voi kuitenkin johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Käyttäessään kunnan delegoitua päätösvaltaa henkilö käyttää julkista valtaa. Kuten kuntalain 16 §:kin osoittaa, delegoitua toimivaltaa voi käyttää kunnan palveluksessa olevista henkilöistä vain virkasuhteinen henkilö.

Julkisen vallan käyttöä voidaan tarkastella myös kulloinkin kyseessä olevien viranomaistehtävien kokonaisuuden kannalta, jolloin esimerkiksi valmistelutoimenpiteet voivat olla julkisen vallan käyttöä tehtävien kokonaisuuden osana. Tehtävien muodostamasta kokonaisuudesta riippuen erilaiset hallintopäätöksen valmistelutehtävät voivat joskus pitää sisällään julkisen vallan käyttöä, jos valmistelutehtävällä on merkittävä vaikutus päätöksentekoon. Tällainen voi olla esimerkiksi tarkastus, jonka tulokseen päätös perustuu eli joka tosiasiallisesti määrää päätöksen sisällön.

3.2. Julkista valtaa sisältävät tehtävät sosiaalihuollossa

Järjestettäessä sosiaalihuollon palveluja keskuskuntamuotoisen perusturvapiirin, kuntayhtymämuotoisen perusturvapiirin tai sosiaali- ja terveystyöntekijän toimesta, tulee julkista valtaa sisältävät sosiaalihuollon tehtävät hoitaa sosiaalihuollon järjestämisestä

vastaavan toimielimen toimesta. Tehtävät, joissa toimielimen päätösvaltaa voidaan siirtää, voidaan hoitaa myös kuntaan tai kuntayhtymään virkasuhteessa olevan sosiaalihuollon ammatillisen kelpoisuuden täyttävän viranhaltijan toimesta. Keskuskuntamallisessa perusturvapiirissä viranhaltijat ovat virkasuhteessa keskuskuntaan ja kuntayhtymämuotoisessa perusturvapiirissä sekä sosiaali- ja terveystyöryhmissä viranhaltijat ovat virkasuhteessa ko. kuntayhtymään.

Nähdäkseni ainakin seuraavat sosiaalilautakunnan tehtävät sisältävät merkittävää julkista valtaa, joten niitä voidaan antaa vain viranomaiselle:

- päätöksenteko sosiaalihuollon järjestämisestä tai kun sosiaalihuollossa muutoin päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen.

Esim.

- lastensuojelulain mukaiset päätökset (huostaanottoa ja huostassapidon lopettamista koskevat päätökset, sijaishuoltoon sijoittamista ja sijaishuollon muuttamista koskevat päätökset, avohuollon tukitoimia koskevat päätökset, yhteydenpidon rajoittamista koskevat päätökset)
- vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain mukaiset päätökset (palvelujen ja tukitoimien antamista koskevat päätökset)
- lasten päivähoidosta annetun lain mukaiset päivähoitojen antamista koskevat päätökset⁶
- sosiaalihuoltolain mukaiset päätökset (mm. kotipalvelun, asumispalvelun ja laitoshoidon antamista koskevat päätökset)⁷
- kehitysvammalain mukaiset päätökset (erityishuollon antamista ja lopettamista koskevat päätökset, erityishuolto-ohjelman hyväksyminen, tahdonvastainen erityishuolto: tutkimukseen määrääminen ja erityishuollon antaminen vastoin tahtoa)
- sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaiset päätökset (asiakasmaksupäätökset, maksu perimättä jättäminen ja alentaminen)
- toimeentulotuesta annetun lain mukaiset päätökset (toimeentulotukipäätökset, toimeentulotuen takaisinperintä)
- sosiaaliavustukset (esim. elatustuki)

⁶ Lasten päivähoidosta annetun lain mukaisista tehtävistä voi huolehtia sosiaalihuoltolain 6.2 §:n mukaan jokin muukin kunnan monijäseninen toimielin kuin sosiaalilautakunta.

⁷ Sosiaalihuoltolain 2a luvun säännösten mukaan kotipalvelut ja kotisairaanhoidon tehtävät voidaan järjestää osittain tai kokonaan yhdistettyinä *kotihoidoksi*. Kotihoidon toimeenpanosta huolehtiminen voidaan toteuttaa siten, että tehtävistä huolehtii kokonaan tai osittain yksi kunnan monijäseninen toimielin. Se voi olla joko sosiaalihuollon tai kansanterveystyön toimeenpanosta huolehtiva toimielin taikka muu, ainoastaan näistä sosiaali- ja terveystyöryhmissä huolehtiva toimielin. Kokeiluun voidaan liittää myös muiden asiakasryhmien vastaavia palveluja. Kotihoidon toimeenpanosta huolehtiminen voidaan toteuttaa myös siten, että kunnan kotipalvelujen tehtäviä annetaan asianomaisen kansanterveystyöstä huolehtivan kuntayhtymän toimielimelle, tai siten, että kansanterveystyön kuntayhtymälle kuuluvia kotisairaanhoidon tehtäviä siirretään asianomaisten kuntien sosiaalihuollossa vastaaville toimielimille.

- sosiaalinen luototus

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 2 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Jos kunta päättää järjestää sosiaalista luototusta, kunnan tulee määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä tässä laissa säädetään. Tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaa kunnassa sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin (*toimielin*).

- oikeus päästä henkilön asuntoon tai olinpaikkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi

Milloin sosiaalihuollon ilmeisessä tarpeessa olevan henkilön etu terveyden, kehityksen tai turvallisuuden vakavan vaarantumisen vuoksi sitä välttämättä vaatii eikä sosiaalihuollon tarve muutoin ole selvitettävissä, sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaan sosiaalityöntekijällä on oikeus 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielimen määräämän johtavan sosiaalihuollon viranhaltijan määräyksestä huollon tarpeen selvittämiseksi päästä tällaisen henkilön asuntoon tai muuhun olinpaikkaan. Milloin asuntoon tai olinpaikkaan pääseminen estetään, on sosiaaliviranomaisen pyydettävä 56 §:n 3 momentissa tarkoitettua virka-apua poliisiviranomaiselta.

- sosiaalityöhön sisältyvä palvelujen tarpeen arviointi, kun se liittyy sosiaalihuollon järjestämistä koskevien päätösten valmisteluun

Sosiaalihuoltolain 18 §:n mukaan sosiaalityöllä tarkoitetaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön suorittamaa ohjausta, neuvontaa ja sosiaalisten ongelmien selvittämistä sekä muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta.

- palvelusuunnitelman laatiminen, kun siihen sisältyy palvelujen tarpeen arviointia ja se liittyy sosiaalihuollon järjestämistä koskevien päätösten valmisteluun

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta.

- muistutuksen käsittely

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 23 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle.

- sosiaaliasiamiehen tehtävät

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 24 §:n mukaan kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen sosiaaliasiamies.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun STM:n oppaan (2000:11) mukaan sosiaaliasiamiehen nimeäminen ei edellytä kunnassa välttämättä uuden viran perustamista. Sosiaaliasiamiehenä voi toimia kunnan palveluksessa jo oleva henkilö, jolle uskotaan sosiaaliasiamiehen tehtävät. Sosi-

aaliasiamiehen esteellisyyttä sääntelee hallintomenettelylain 10 §:ssä on säädetty virkamiehen esteellisyyserusteet.

- viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaiset päätökset, joista on oikeus hakea muutosta valittamalla (julkisuuslain 14 §, käsitellään tarkemmin kappaleessa 8.)
- yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta kuuluu yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain 8.2 §:n mukaan asianomaiselle lääninhallitukselle sekä sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Kunnassa valvontaviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija.

- lasten päivähoitolain mukainen päivähoiton valvonta⁸

Lasten päivähoitosta annetun lain 28 §:n mukaan yksityinen henkilö tai yhteisö, joka korvausta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, on velvollinen kahden viikon kuluessa toiminnan aloittamisesta tekemään ilmoituksen 11 §:n 3 momentissa tarkoitetulle toimielimelle. Toimielimen tehtävänä on valvoa sannonnuttua päivähoitotoimintaa siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

- yksityisesti sijoitettujen lasten hoidon valvonta

Lastensuojelulain 41 §:n mukaan lapsesta, jonka muu kuin sosiaalilautakunta on sijoittanut pysyväisluonteisesti yksityiskotiin, on viipymättä ilmoitettava sosiaalilautakunnalle. Ilmoituksen on velvollinen tekemään sekä lapsen huoltaja että henkilö, jonka hoitoon lapsi on sijoitettu.

Ilmoituksen saatuaan sosiaalilautakunnan on selvitettävä sopiiko yksityiskoti olosuhteiltaan lapsen hoitoon ja kasvatukseen, kykeneekö lapsen luokseen otanut henkilö huolehtimaan lapsesta sekä onko sijoitus lapsen edun mukainen.

Jos yksityiskoti tai siinä annettu hoito ja kasvatustodetaan sopimattomaksi tai puutteelliseksi, sosiaalilautakunnan on yritettävä saada aikaan korjaus. Jollei korjausta saada aikaan, lautakunta voi kieltää lapsen pitämisen tässä yksityiskodissa.

- velvollisuus tehdä hakemus tai ilmoitus edunvalvojan määräämiseksi, edunvalvojaa koskevan hakemuksen vireillepano-oikeus

Jos täysi-ikäinen asiakas on henkilöään tai varallisuuttaan koskevassa asiassa ilmeisen edunvalvonnan tarpeessa, tulee sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen tehdä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 9.2 §:n mukaan holhustoimesta annetun lain 91 §:ssä tarkoitettu ilmoitus holhousviranomaiselle edunvalvojan määräämiseksi asiakkaalle.

Jos alaikäisen henkilöä koskevassa yksittäisessä sosiaalihuollon asiassa on perusteltu syy olettaa, että huoltaja ei voi puolueettomasti valvoa lapsen etua,

⁸ Lasten päivähoitosta annetun lain mukaisista tehtävistä voi huolehtia sosiaalihuoltolain 6.2 §:n mukaan jokin muukin kunnan monijäseninen toimielin kuin sosiaalilautakunta.

tulee sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen tehdä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 10.3 §:n mukaan holhoustoimesta annetun lain 72 §:ssä tarkoitettu hakemus tai 91 §:ssä tarkoitettu ilmoitus edunvalvojan määräämiseksi alaikäiselle, jos se on tärkeää alaikäisen edun turvaamiseksi. Alaikäisen toivomukset ja mielipide asiassa on selvitettävä 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Holhustoimesta annetun lain 72.2 §:n mukaan asian, joka koskee edunvalvojan määräämistä alaikäiselle, voi panna vireille myös alaikäisen huoltaja ja sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettu toimielin.

- vireillepano-oikeus ja -velvollisuus lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 14 §:n mukaan lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskeva asia pannaan vireille hakemuksella, jonka voivat tehdä lapsen vanhemmat yhdessä, toinen vanhemmista, lapsen huoltaja tai sosiaalilautakunta. Lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevan asian yhteydessä voidaan esittää myös vaatimus lapselle maksettavan elatusavun vahvistamisesta tai vahvistetun elatusavun muuttamisesta.

Kun sosiaalilautakunta on saanut tiedon siitä, että lapsi on huoltajan kuoleman johdosta jäänyt vaille huoltajaa, sosiaalilautakunnan on lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun asetuksen 11 §:n mukaan neuvoteltava asiasta lapselle läheisten henkilöiden kanssa ja tarvittaessa tehtävä tuomioistuimelle hakemus huoltajan ja holhoojan määräämisestä lapselle.

Kun lapsi muusta kuin 1 momentissa mainitusta syystä on pysyvästi muiden kuin huoltajiensa taikka huoltajansa hoidettavana, sosiaalilautakunnan tulee ryhtyä toimenpiteisiin lapsen huollon järjestämiseksi vanhempien välisellä sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä, jos tätä on lapsen edun kannalta pidettävä aiheellisena.

- lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan sopimuksen vahvistaminen

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 8 §:n mukaan sopimus lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta on tehtävä kirjallisesti ja se on esitettävä vahvistettavaksi sen kunnan sosiaalilautakunnalle, missä lapsella on asuinpaikka.

Jos lapsella ei ole asuinpaikkaa Suomessa, sopimus on esitettävä vahvistettavaksi sen kunnan sosiaalilautakunnalle, missä lapsella on viimeksi ollut Suomessa asuinpaikka tai, jos lapsella ei ole ollut Suomessa asuinpaikkaa, sen kunnan sosiaalilautakunnalle, missä lapsen vanhemmilla tai jommallakummalla vanhemmista on asuinpaikka. Jos minkään kunnan sosiaalilautakunta ei edellä mainitun mukaan ole toimivaltainen, sopimus on esitettävä vahvistettavaksi Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnalle.

Sosiaalilautakunnan on harkitessaan, voidaanko sopimus vahvistaa, otettava huomioon lapsen etu ja lapsen omat toivomukset siten kuin 10 ja 11 §:ssä säädetään. Sopimus on jätettävä vahvistamatta, jos kumpikaan lapsen vanhemmista ei ole lapsen huoltaja.

Sopimus, jonka sosiaalilautakunta on vahvistanut, on voimassa ja voidaan panna täytäntöön niin kuin tuomioistuimen antama lainvoimainen päätös.

(Ks. myös lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 19.2 §.)

- lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettava selvitys tuomioistuimelle; tosin selvitys ei ole viranomaisen tekemä päätös, eikä sen valmisteluun sovelleta hallintolakia, mutta sen valmistelussa vaaditaan puolueetonta menettelyä ja selvityksellä on tosiasiallisesti suuri merkitys tuomioistuimen harkitessa päätöstä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 16 §:n mukaan lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevassa asiassa on tuomioistuimen hankittava selvitys sen kunnan sosiaalilautakunnalta, missä lapsella, lapsen vanhemmilla, huoltajalla ja huoltajaksi esitetyllä on asuinpaikka. Jos tällaisella henkilöllä ei ole asuinpaikkaa Suomessa, selvitys on hankittava sen kunnan sosiaalilautakunnalta, jossa henkilö oleskelee. Selvitystä ei kuitenkaan ole hankittava, jos on ilmeistä, että se ei ole tarpeen asian ratkaisemisen kannalta.

- sosiaalilautakunnan puhevallan käyttäminen lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 14.1 §:n mukaan lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskeva asia pannaan vireille hakemuksella, jonka voivat tehdä lapsen vanhemmat yhdessä, toinen vanhemmista, lapsen huoltaja tai sosiaalilautakunta.

- lapsen avustaminen viran puolesta ja lapsen edun valvonta lastensuojelulain perusteella

Lastensuojelulain 10.3 §:n mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on valvottava lapsen edun toteutumista, avustettava virkansa puolesta lasta sekä ohjattava häntä tarvittaessa saamaan riittävää apua.

Lastensuojelulain 15 §:n mukaan sosiaalilautakunnan edustajan on tarvittaessa oltava läsnä oppivelvollisen lapsen koulusta erottamista koskevaa asiaa koululautakunnassa käsiteltäessä.

Sosiaalilautakunnan tulee olla edustettuna lapsen tekemäksi ilmoitetun rangaistavan teon esitutkinnassa ja tuomioistuin käsittelyssä, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Lautakunnan on 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa erityisesti valvottava lapsen etua sekä mahdollisuuksien mukaan yhdessä huoltajien kanssa tuettava hänen kasvamistaan vastuullisuuteen.

- oikeus päättää huostaanotetun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta

Kun lapsi on otettu sosiaalilautakunnan huostaan, sosiaalilautakunnalla on lastensuojelulain 19 §:n mukaan huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta sekä olinpaikasta. Sosiaalilautakunnan tulee kuitenkin pyrkiä yhteistoimintaan lapsen vanhempien ja muiden huoltajien kanssa.

Sosiaalilautakunta tai laitoksen johtaja päättää huostaanotetun lapsen ja tämän vanhempien ja muiden lapselle läheisten henkilöiden välisestä yhteydenpidosta siten kuin 24 ja 25 §:ssä tarkemmin säädetään.

- sosiaalihuollon viranomaisen edustajan läsnäolo ulosottomiehen toimesta suoritettavan lapsen huollon ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanossa

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain 24 §:n mukaan (lapsen) noutamisessa on henkilön, joka on toimitanut asiassa tämän lain mukaisen sovittelun, tai sosiaalihuollon viranomaisen edustajan oltava läsnä. Sovittelijan tai sosiaalihuollon edustajan on pyydyttävä paikalle saatavilla oleva lapselle läheinen henkilö sekä tarvittaessa kutsuttava paikalle myös lääkäri tai muu asiantuntija.

- täytäntöönpanosovittelijoiden nimeäminen (sovittelijoina voivat kuitenkin toimia muutkin kuin kunnan virkamiehet)

Sosiaalihuollon viranomaisen tulee nimetä riittävä määrä henkilöitä hoitamaan tämän lain 6–8 §:ssä tarkoitettuja sovittelutehtäviä kunnassa. Sovittelijaksi voidaan nimetä ainoastaan lasten ja perheiden kanssa tehtävään psykologiseen, psykiatriseen tai sosiaalityöhön taikka lastensuojeluun perehtynyt henkilö.

- elatussopimuksen vahvistaminen

Lapsen elatuksesta annetun lain 8 §:n mukaan elatusavusta tehty sopimus on esitettävä vahvistettavaksi sen kunnan sosiaalilautakunnalle, missä lapsen 5 §:n 1 momentissa tarkoitettulla edustajalla on kotipaikka.

Sosiaalilautakunnan on vahvistettava elatusavusta tehty sopimus, jos sopimuksen sisältö on tämän lain mukainen ja sopimus on tehty säädettyssä muodossa sekä muutoin tämän lain säännöksiä noudattaen. Ennen sopimuksen vahvistamista sosiaalilautakunnan on erityisesti harkittava, voidaanko sopimusta pitää kohtuullisena ottaen huomioon lapsen oikeus riittävään elatukseen, vanhempien maksukyky sekä muut asiaan vaikuttavat seikat siten kuin edellä 1–3 §:ssä sekä 6 §:ssä on säädetty.

Elatusavusta tehty sopimus, jonka sosiaalilautakunta on vahvistanut, voidaan panna täytäntöön niin kuin lainvoimainen tuomio.

- elatusturvalain mukaiset tehtävät: päätöksenteko ja oikeus ajaa lapsen puolesta kannetta elatusapu-asiassa

Elatusturvalain 3.1 §:n mukaan kunnassa hoitaa tämän lain mukaisia tehtäviä sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin (*toimielin*). (elatuskutipäätökset 9 § ja elatusavun periminen 15 §)

Elatusturvalain 24 §:ssä säädetään, että jos lapsi on joutunut tai on vaarassa joutua elatuksen puutteeseen eikä vanhemman velvollisuutta suorittaa elatusapua ole vahvistettu tai jos vahvistettu elatusapu on lapsen elatukseen riittämätön, toimielimellä on oikeus ajaa lapsen puolesta kannetta elatusavun vahvistamiseksi tai sen määrän korottamiseksi.

Jos lapselle maksetaan elatustukea, toimielimellä on oikeus ajaa kannetta elatusavun vahvistamiseksi tai sen määrän korottamiseksi, vaikka lapsi ei ole jou-

tunut tai ei ole vaarassa joutua elatuksen puutteeseen. Jos lapselle maksetaan elatustukea, toimielimellä on oikeus ajaa kannetta myös elatusavun alentamiseksi.

- lastenvalvojalle säädetyt tehtävät

Isyyslain 6.1 §:n mukaan isyyden selvittämisestä huolehtii lastenvalvoja.

Isyyslain 24 §:n mukaan isyyden vahvistamista koskevassa oikeudenkäynnissä käyttää alaikäisen lapsen puhevaltaa 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu lastenvalvoja.

- virka-avun antaminen muille viranomaisille ja virka-avun pyytäminen muilta viranomaisilta

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 22.1 §:n mukaan sosiaalihuollon viranomaisella on oikeus saada laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi tarpeellista virka-apua muilta viranomaisilta.

- oikeus saada asiakkaalta ja tämän lailliselta edustajalta sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa tarvittavat tiedot

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 12.1 §:n mukaan Asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa on annettava sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettulle toimielimelle ne tiedot, joita tämä tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa.

- oikeus saada viranomaisilta, yhteisöiltä, palvelujen tuottajilta ym. salassa pidettäviä tietoja, tiedonsaanti teknisen käyttöyhteyden avulla

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomainen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, kansaneläkelaitos, eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, koulutuksen järjestäjä, sosiaalipalvelun tuottaja, terveyden- ja sairaudenhoitotoimintaa harjoittava yhteisö tai toimintayksikkö sekä terveydenhuollon ammattihenkilö ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus koskee myös rahalaitosta, jos sosiaalihuollon viranomainen ei saa riittäviä tietoja ja selvityksiä edellä mainituilta tahoilta ja jos on perusteltua syytä epäillä asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta. Pyyntö tulee esittää kirjallisena rahalaitokselle ja pyynnön esittämistä koskevan päätöksen on oikeutettu tekemään sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettujen toimielimen määräämä sosiaalihuollon viranhaltija. Ennen kuin pyyntö tehdään rahalaitokselle, on asiakkaalle annettava siitä tieto.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 21 §:n mukaan sosiaalihuollon viranomainen voi saada veroviranomaisilta ja kansanelä-

kelaitokselta teknisen käyttöyhteyden avulla näiden henkilörekistereissä olevia edellä 20 §:ssä tarkoitettuja salassa pidettäviä henkilötietoja asiakkaan suostumuksesta riippumatta maksun määräämistä ja tietojen tarkistamista varten. Sosiaalihuollon viranomaisen tulee etukäteen ilmoittaa asiakkaalle tästä mahdollisuudesta.

4. Toimielimen päätöksenteko

Sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumatonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta.

Sosiaalihuoltolain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulla viranhaltijalla, jonka 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin on tehtävään määrännyt, on oikeus toimielimen vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti toimielimen puolesta päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä muista toimenpiteistä ja näissä tapauksissa käyttää toimielimen puhevaltaa itse tai asiamiehen välityksellä.

Sosiaalihuollosta vastaava toimielin päättää siis pääsääntöisesti aina henkilön tahdosta riippumattomasta huollosta, jollei erityislaissa muuta säädetä (ks. päihdehuoltolaki 12 §). Sosiaalityöntekijän pätevyyden omaavalle viranhaltijalle voidaan delegoida toimielimen päätösvaltaa kiireellisissä henkilön tahdosta riippumattomasta huollosta koskevissa tapauksissa. Tahdosta riippumattomia toimenpiteitä käydään tarkemmin läpi kappaleessa 5.

Toimielin ratkaisee myös sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaisesti viranhaltijan tekemistä päätöksistä tehdyt oikaisuvaatimukset ja viranomaisten julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukaiset oikaisuvaatimukset viranhaltijan kieltäytyttyä antamasta pyydettyä asiakirjaa.

Järjestettäessä sosiaalihuollon palveluja keskuskuntamuotoisen perusturvapiiriin, kuntayhtymämuotoisen perusturvapiiriin tai sosiaali- ja terveisyhtymän toimesta, tulee edellä mainitut sosiaalilautakunnalle säädetyt tehtävät hoitaa sosiaalihuollon järjestämisestä vastaavan toimielimen toimesta. Keskuskuntamuotoisessa ja kuntayhtymämuotoisessa perusturvapiirissä tämä toimielin olisi ehdotuksen 21.12.2005 mukaan perusturvalautakunta. Sosiaali- ja terveisyhtymän osalta tällaista toimielintä ei ehdotuksessa 21.12.2005 ole esitetty, mikä tulisi huomioida sosiaali- ja terveisyhtymää perustettaessa.

5. Tahdonvastaiset toimenpiteet

Tahdosta riippumatonta huoltoa on lastensuojelulain mukainen tahdonvastainen huostaanotto ja siihen liittyvä sijaishuoltoon sijoittaminen. Viranhaltijalle voidaan kuitenkin siirtää päätösvalta sijaishuoltopaikan muuttamista koskevassa asiassa, vaikka asianosaiset vastustaisivat päätöstä; kyse ei ole tahdosta riippumattomasta huollosta koskevasta päätöksestä ottaen huomioon lastensuojelulain 19.1 §⁹. Myös yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätösvalta voidaan siirtää viranhaltijalle.

⁹ Kun lapsi on otettu sosiaalilautakunnan huostaan, sosiaalilautakunnalla on lastensuojelulain 19.1 §:n mukaan huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta sekä olinpaikasta. Sosiaalilautakunnan tulee kuitenkin pyrkiä yhteistoimintaan lapsen vanhempien ja muiden huoltajien kanssa.

Tahdosta riippumatonta huoltoa on myös tahdosta riippumaton erityishuolto. Tutkimukseen määrittämisestä vastoin tahtoa ja erityishuollon antamisesta vastoin tahtoa päättää kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 33 §:n mukaan erityishuollon johtoryhmä tai kunnan järjestäessä erityishuoltoa sosiaalilautakunta.

Myös päihdehuoltolain 12-13 §:n nojalla voidaan määrätä tahdosta riippumattomaan hoitoon. Sosiaalihuoltolain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulle viranhaltijalle (eli sosiaalityöntekijälle) voidaan delegoida päätösvalta määrätä henkilö tahdostaan riippumatta hoitoon väkivaltaisuuksien perusteella päihteiden käytön katkaisemiseksi enintään viideksi vuorokaudeksi ja päättää siihen liittyvistä muista toimenpiteistä sekä käyttää näissä tapauksissa toimielimen puhevaltaa itse tai asiamiehen välityksellä. Pidempiaikaisesta (enintään 30 vrk) hoitoon määrittämisestä päättää hallinto-oikeus sosiaalilautakunnan esityksestä.

Muualla lainsäädännössä ei ole säännöksiä sosiaalilautakunnan tai sen alaisen viranhaltijan oikeudesta päättää henkilön tahdosta riippumattomasta huollosta.

Järjestettäessä sosiaalihuollon palveluja keskuskuntamuotoisen perusturvapiirin, kuntayhtymämuotoisen perusturvapiirin tai sosiaali- ja terveystyöryhmän toimesta, tulee edellä mainitut sosiaalilautakunnalle säädetyt tahdonvastaiset toimenpiteet hoitaa sosiaalihuollon järjestämisestä vastaavan toimielimen toimesta. Toimielimen alaiselle sosiaalityöntekijän pätevyyden omaavalle viranhaltijalle voidaan delegoida kiireellinen päätöksenteko tahdosta riippumattomassa huollosta ja hänellä on oikeus päihdehuoltolain 12 §:n mukaiseen päätöksentekoon.

6. Asiakkaan asema ja oikeudet

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (asiakaslaki) sovelletaan sen 2 §:n mukaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Viranomaisen järjestämäksi sosiaalihuolloksi katsotaan myös viranomaisen ostopalvelusopimuksen, maksusitoumuksen, palvelusetelin tms. perusteella hankkimaa sosiaalihuoltoa. Näin ollen kysymyksessä on kunnan tai kuntayhtymän järjestämä sosiaalihuolto aina, kun viranomainen on palvelun maksajana.

Järjestettäessä sosiaalihuollon palveluja keskuskuntamuotoisen perusturvapiirin, kuntayhtymämuotoisen perusturvapiirin tai sosiaali- ja terveystyöryhmän toimesta tulee asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaiset säännökset huomioida vastavasti kuin kunnan järjestäessä palvelut itse. Kun kunta tai kuntayhtymä järjestää sosiaalihuollon palvelut ostopalveluina yksityiseltä palvelujen tuottajalta, on hyvä huomioida erityisesti seuraavat asiat:

Viranomaisen järjestäessä sosiaalihuoltoa sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua asiakaslain 6 §:n mukaan viranomaisen tekemään päätökseen.

Asiakaslain 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta.

Palvelusuunnitelman laatimisesta on vastuussa viranomaisen järjestämän sosiaalihuollon osalta viranomainen.

Sosiaalipalveluja toteutettaessa on huomioitava myös kunnan ja kuntayhtymän velvollisuus järjestää sosiaalihuoltoa suomen tai ruotsin kielellä. (ks. asiakaslaki 4.3 §, sosiaalihuoltolaki 40 §, kielilaki 10, 18 ja 20 §)

Asiakaslain 23 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutukseen on vastattava kohtuullisessa ajassa sen tekemisestä.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun STM:n oppaan (2000:11) mukaan muistutus tehdään pääsääntöisesti ja osoitetaan sosiaalihuollon vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Kunnan – esimerkiksi sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen – tulisi siten nimetä ne sosiaalihuollon johtavat viranhaltijat ja toimintayksiköiden vastuuhenkilöt, joille muistutus voidaan tehdä ja joilla on oikeus käsitellä muistutus. Kun kysymys on täysin yksityisesti järjestetystä sosiaalihuollosta, muistutus tehdään kunnan sosiaalihuollon viranomaiselle – sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Mikäli muistutus halutaan tehdä sosiaalihuollon johtavasta viranhaltijasta, se voidaan tehdä kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle.

7. Muutoksenhaku

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan päätökseen, jonka 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen alainen viranhaltija on tehnyt, ei saa valittamalla hakea muutosta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen tyytymättömällä on oikeus asetuksessa tarkemmin säädettävällä tavalla saada päätös 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii. Päätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamisesta toimielimen käsiteltäväksi.

Sosiaalihuoltolain 46 §:n mukaan muutosta 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valitus voidaan antaa sanottuna aikana myös toimielimelle, jonka tulee oman lausuntonsa ohella toimittaa se hallinto-oikeudelle.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, milloin muutoksenhausta on säädetty toisin tai se on kielletty eikä milloin päätös kunnallislain mukaan voidaan siirtää kunnan hallituksen käsiteltäväksi.

Sosiaalihuoltolain 49 §:ssä säädetään oikeudesta vallittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Myös sosiaalihuoltoa koskevassa erityislainsäädännössä on muutoksenhakua koskevia säännöksiä ja päätösten hallinto-oikeudelle alistamista koskevia säännöksiä (mm. lastensuojelulaki, laki kehitysvammaisten erityishuollosta).

Pääsääntönä kuitenkin on, että sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan päätöksestä haetaan oikaisua sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä, jonka päätöksestä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta valittamalla.

Järjestettäessä sosiaalihuollon palveluja keskuskuntamuotoisen perusturvapiirin toimesta, haetaan keskuskuntaan virkasuhteessa olevan viranhaltijan päätöksen oikaisua normaalisti keskuskunnan perusturvalautakunnalta, jonka alaisuudessa viranhaltija toimii.

Järjestettäessä sosiaalihuollon palveluja kuntayhtymämuotoisen perusturvapiirin toimesta, haetaan kuntayhtymään virkasuhteessa olevan viranhaltijan päätökseen oikaisua kuntayhtymän eli sosiaali- ja terveystieteiden perusturvalautakunnalta, jonka alaisuudessa viranhaltija toimii.

Järjestettäessä sosiaalihuollon palveluja sosiaali- ja terveystieteiden toimesta, haetaan kuntayhtymään virkasuhteessa olevan viranhaltijan päätökseen muutosta kuntayhtymän eli sosiaali- ja terveystieteiden sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä (jota ehdotuksessa 21.12.2005 ei ole mainittu). Mikäli kunta sopii kuntalain 73.6 §:n mukaisesti sosiaalihuollon viranomaiselle säädetyn tehtävän antamisesta virkavastuulla sosiaali- ja terveystieteiden viranhaltijan hoidettavaksi, olematta jäsenenä ko. kuntayhtymässä, haetaan kuntayhtymän viranhaltijan päätöksistä oikaisua ostajakunnan sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä.

8. Tietosuoja, salassapito, julkisuus

8.1. Sovellettavia oikeusohjeita

Sosiaalihuollon asiakirjojen käsittelystä ja salassapidosta säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, henkilötietolaissa ja laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Asiakaslaki on erityislaki suhteessa henkilötietolakiin. Asiakaslaki ja henkilötietolaki taas ovat erityislakeja suhteessa julkisuuslakiin. Mikäli erityislaissa on säädetty toisin kuin yleislaissa, sovelletaan erityislakia.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 14 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä. Salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Asiakaslain 15 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäjä tai tuottaja taikka niiden palveluksessa oleva samoin kuin sosiaalihuollon luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan sosiaalihuollon tehtävissä toimiessaan tietoonsa saamaansa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta sosiaalihuollon järjestäjän tai tuottajan palveluksessa tai tehtävän hoitaminen niiden lukuun on päätynyt.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun STM:n oppaan (2000:11) mukaan asiakirjan salassapitovelvollisuus merkitsee sitä, ettei salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa, sen kopiota tai tulostetta saa näyttää tai luovuttaa sivulliselle eikä muutoinkaan antaa sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Sivullisia ovat ne henkilöt ja tahot, joilla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta salassa pidettävän tiedon saantiin. Tällöin myös samassa viranomaisessa toimivat eri yksiköiden viranhaltijat voivat olla toisten viranhaltijoiden asiakkaisiin nähden sivullisia. Sivullisena ei voida pitää tahoa, jolle on laissa säädetty oikeus tiedonsaantiin. Tällaisissa tilanteissa tiedot on luovutettava salassapitosäännösten estämättä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia sovelletaan mm. kunnallisiin viranomaisiin, joita ovat myös kuntayhtymien viranomaiset ja toimielimet.¹⁰

¹⁰ Ks. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 2 ja 4 §, HE laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Julkisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 26.3 §:n mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun STM:n oppaassa (2000:11) todetaan, että kun sosiaalilautakunta ostaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta, näissä tilanteissa on lähes säännönmukaisesti välttämätöntä antaa myös salassa pidettäviä asiakastietoja. Yksityinen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaja saa käsitellä myös arkaluonteisia henkilötietoja, kun käsittely on henkilöiden huollon ja hoidon kannalta välttämätöntä (ks. HTL muun muassa 12.1 § 10 ja 12 kohdat).

Kun viranomainen luovuttaa toimeksi saajalle tai viranomaisen lukuun toimivalle salassa pidettäviä tietoja, viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti. Tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi ostopalvelu- ja muihin toimeksiantosopimuksiin otetaan määräykset tai ohjeet salassa pidettävien tietojen käsittelystä ja säilyttämisestä.

Asiakaslain 17 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ilman asiakkaan suostumusta hänen hoitonsa ja huoltonsa turvaamiseksi. Mikäli viranomainen luovuttaa tietoja omalle toimeksiantosuhteessa olevalle ostopalvelukumppanille, tapahtuu luovutus kuitenkin STM:n oppaan (2000:11) mukaan julkisuuslain 26 §:n perusteella.

Henkilötietojen käsittelyssä noudatettavasta menettelystä ja tietosuojasta säädetään myös henkilötietolaissa, jonka osalta asiantuntijana toimii tietosuojavaltuutettu.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvalltaa alaiselleen viranhaltijalle. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

Julkisuuslain 14.2 §:n mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Jos virkamies tai muu julkisuuslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on julkisuuslain 14.3 §:n mukaan:

- 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy;
- 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi;
- 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä
- 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Julkisuuslakia koskeva hallituksen esityksen (HE 30/1998) mukaan lähtökohtana on ollut, että päätöksenteko julkisuussäännösten soveltamisesta pysyy viranomaisella esimerkiksi ostopalveluja käytettäessä. Jos viranomainen haluaa delegoida tietojen edelleen luovutuksenkin, asian tulisi ilmetä toimeksiannosta laadittavista asiakirjoista. Virkamiehen (tai muun julkisuuslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettun henkilön) kieltäytyttyä antamasta pyydettyä tietoa voi tiedon pyytjä saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi.

Jos luovutustilanteissa joudutaan tekemään valituskelpoinen ratkaisu, asiakirjan antamisesta päättämistä ei saa tältä osin siirtää yksityiselle toimeksiantotehtävää suorittavalle taholle.¹¹

8.2. Pohdintaa

Kun sosiaalipalveluja järjestetään keskuskuntamuotoisessa perusturvapiirissä, voivat muut kunnat nähdäkseni luovuttaa keskuskunnalle julkisuuslain 26.3 §:n mukaisesti sosiaalihuollon asiakkaita koskevia salassa pidettäviä tietoja siltä osin, kuin ne ovat välttämättömiä tehtävän suorittamiseksi. Asiakirjat, jotka keskuskunnassa syntyvät hoidettaessa sosiaalihuollon tehtäviä toisten kuntien lukuun, ovat nähdäkseni ”toimeksiantajakunnan” asiakirjoja. Kuntien tulisi sopia mm. siitä, kuka päättää toimeksiannosta syntyvien asiakirjojen antamisesta julkisuuslain 14 §:n mukaisesti. Toimeksiantosuhteen päätyttyä toimeksiantosuhteessa syntyneet asiakirjat tulee nähdäkseni siirtää toimeksiantajakunnalle, jonka asiakirjoja ne ovat. Jos keskuskunta ostaa sosiaalihuollon palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta, on keskuskunta nähdäkseni tällöin toimeksiantajana. Keskuskunta ei voi kuitenkaan nähdäkseni päättää muiden kuntien asiakirjojen luovuttamisesta edelleen toimeksiantotehtävää varten, vaan siitä päättävät kunnat itse.

Kunta tai kuntayhtymä voi sopia toimeksiantosopimuksessa yksityisen palvelujen tuottajan kanssa, että yksityinen palvelujen tuottaja päättää toimeksiannosta syntyneiden asiakirjojen antamisesta. Jos asiakirjojen antamisesta kieltäydytään, asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjan antamisesta päättämistä ei saa tältä osin siirtää yksityiselle toimeksiantotehtävää suorittavalle taholle.

Lainsäädännössä ei ole suoranaisia säännöksiä siitä, kuinka kunta voi luovuttaa kuntayhtymälle, jossa on itse jäsenenä, salassa pidettäviä tietoja kuntayhtymälle siirrettyjen tehtävien hoitamista varten. Nähdäkseni kuitenkin tehtävien hoitamisessa välttä-

¹¹ Ahvenainen – Rätty, Julkisuuslainsäädäntö, Julkisuus ja salassapito kunnassa s. 163, Helsinki 1999.

mättömien salassa pidettävien tietojen luovuttaminen voisi tapahtua julkisuuslain 26.3 §:n perusteella. Varsinaisesta toimeksiantotehtävästä ei kuitenkaan nähdäkseni ole kysymys silloin, kun kunta itsekin on jäsenenä kuntayhtymässä. Koska kuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö, nähdäkseni sen toiminnassa syntyvät asiakirjat ovat kuntayhtymän asiakirjoja, joiden antamisesta päättää kuntayhtymä. Jos kunta eroaa kuntayhtymästä tai kuntayhtymä hajoaa, on säatelemättä lailla, kenen haltuun ko. kunnan asukasta koskevat kuntayhtymässä syntyneet asiakirjat siirtyvät.

Salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamista ja tietosuojaa koskevat asiat vaativat mielestäni Paijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden osalta vielä tarkempaa pohdintaa ja erityisasiantuntemusta. Erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskevissa asioissa paras asiantuntemus olisi tietosuojavaltuutetulla.

9. Suhde kuntayhtymiin

Kuntayhtymään kuulumisen on pääsääntöisesti vapaaehtoista. Kuntalain 76.4 §:n mukaan kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen. Sosiaalihuollon osalta tällaisesta ”pakkokuntayhtymistä” on säädetty ainoastaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa.

Kehitysvammalain 6 §:n mukaan erityishuollon järjestämistä varten maa jaetaan *erityishuoltopiireihin*, joiden alueet määrää valtioneuvosto. Jollei erityisestä syystä muuta johdu, piirit on muodostettava lääninjakoon sopeutuviksi ottaen kuitenkin huomioon lääninjaon kehittämisen tarve.

Erityishuoltopiiriin kuuluvat kunnat ovat jäsenenä *erityishuoltopiirin kuntainliitossa*, jonka tulee järjestää kuntien velvollisuudeksi säädetty erityishuolto, mikäli tämän lain säännöksistä ei muuta johdu.

Jos kunnan väestöpohja tai muut erityiset syyt vaativat, voi kunta yksin muodostaa erityishuoltopiiriin. Kunnasta on tällöin soveltuvin osin voimassa, mitä erityishuoltopiiriin kuntainliitosta on säädetty.

Jos erityishuolto tai osa siitä sen vaativuuden, siinä tarvittavien erityisten edellytysten taikka muiden vastaavanlaisten syiden vuoksi on tarkoituksenmukaista järjestää suurempaa kuin yhden erityishuoltopiiriin väestömäärää varten, valtioneuvosto voi piirijaosta riippumatta määrätä erityishuollon kokonaan tai osittain yhden tai useamman kuntainliiton järjestettäväksi.

Kaksikieliset ja ruotsinkieliset kunnat ovat lisäksi jäsenenä *erityishuollon kuntainliitossa*, jonka tehtävänä on piirijaosta riippumatta jäsenkuntiansa ruotsinkielisen väestön erityishuollon järjestäminen. Erityishuollon kuntainliitosta on soveltuvin osin voimassa, mitä tässä laissa erityishuoltopiiriin kuntainliitosta säädetään, kuitenkin niin, että liittovaltuuston jäsenten lukumäärästä ja äänivallan perusteista määrätään perussäännössä.

Kehitysvammalain 7 §:n mukaan erityishuollon lisäksi edellä 6 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiiriin kuntayhtymät huolehtivat lastensuojelulaissa tarkoitetun suurten kustannusten tasausjärjestelmän toimeenpanosta.

Sen estämättä, mitä 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään myös kunta voi kehitysvammalain 14 §:n mukaan järjestää erityishuoltoa.

Edellä 1 momentissa tarkoitetussa tapauksessa kunnasta on soveltuvin osin voimassa, mitä 32, 33, 35, 39 ja 42 §:ssä sekä 4–6 ja 10 luvussa säädetään erityishuoltopiiriin kuntainliitosta.

Kunnan erityishuoltoviranomaisena toimii sosiaalilautakunta, jonka kanssa erityishuoltopiirin kuntainliiton tulee toimia yhteistyössä silloinkin, kun paikallisen erityishuollon järjestäminen on kuntainliiton tehtävänä. Kunnan järjestämän erityishuollon osalta on sosiaalilautakunnan tehtävistä erityishuoltoa koskevissa asioissa soveltuvien osin voimassa, mitä erityishuollon johtoryhmästä on säädetty.

Muilta osin kunnat voivat järjestää sosiaalihuollon tehtävät haluamallaan tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n mukaisesti. Mikäli kunta kuuluu useampaan eri kuntayhtymään, hoitaa kukin kuntayhtymä sovitut tehtävät. Kuntayhtymät voivat hankkia toisiltaan muita kuin viranomaisvastuulla suoritettavia sosiaalihuollon palveluja (ks. kappale 2.4).

10. Lopuksi

Tämä esitys ei ole tyhjentävä ja tässä esitetyistä näkemyksistä, kuten viranomaisvastuulla suoritettavista tehtävistä voidaan olla osittain myös eri mieltä. Ehdotus 21.12.2005 jättää avoimeksi vielä joitakin kysymyksiä Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyspiirin organisoinnissa, joita olisi hyvä pohtia tarkemmin. Sosiaalihuollon asiakkaan edun kannalta olisi tärkeää huolehtia erityisesti siitä, ettei palvelukokonaisuus pirstaloidu niin, ettei asiakkaan ja hänen asioidensa kokonaisvaltainen hoito ole mahdollista.

Pirjo Kainulainen
OTK, Helsinki