

**ASIA****Sosiaaliasiamiehen riippumattomuus****KANTELU**

Kanteliija arvostelea 1.2.2019 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa sosiaalipalvelujen kuntayhtymässä toimivan sosiaaliasiamiehen poissaolojen sijaisuusjärjestelyjä. Kantelun mukaan sosiaaliasiamiehen sijaisena toimii kuntayhtymän johtaja. Kantelijan mukaan sijaisena ei voi toimia kuntayhtymän johtaja tai muu viranhaltija, koska tehtävä edellyttää puolueettomuutta.

SELVITYS

Kuntayhtymä on antanut 21.2. ja 26.4.2019 päivätyt selvitykset.

VASTINE

Kanteliija on antanut selvityksistä 18.3. ja 30.5.2019 päivätyt vastineet.

RATKAISU**Sosiaaliasiamiehen sijaisuusjärjestelyistä kuntayhtymässä**

Kuntayhtymän selvityksen mukaan kuntayhtymän johtaja on toiminut sosiaaliasiamiehen vuosilomien ja sairauslomien aikana hänen sijaisenaan vuosina 2017 ja 2018 sekä vuoden 2019 alkupuolella. Kuntayhtymän johtaja on laillistettu sosiaalityöntekijä ja hän on pätevä toimimaan tehtävässä. Selvityksen mukaan sosiaaliasiamiehen ja kuntayhtymän johtajan ollessa yhtä aikaa pois, on yhteydenottoja vastaanottanut palvelujohtaja, joka on siirtänyt jatkotoimenpiteitä edellyttävät asiat sosiaaliasiamiehelle tai kuntayhtymän johtajalle. Kuntayhtymän johtaja ja palvelujohtaja eivät saa sijaisena toimimisesta erillistä korvausta. Selvityksen mukaan vakituinen sosiaaliasiamies hoitaa mahdolliset kuntayhtymän omaan toimintaan liittyvät asiat. Selvityksen mukaan myös sosiaaliasiamies on kuntayhtymän viranhaltija.

Selvityksen mukaan kuntayhtymän johtaja on toiminut sosiaaliasiamiehen sijaisena vuonna 2017 76 päivää, vuonna 2018 55 päivää ja vuonna 2019 selvityksen antamisen ajankohtaan (21.2.2019) mennessä 49 päivää.

Kanteliija on vastineissaan kyseenalaistanut muun muassa sen, kuinka kuntayhtymän johtaja ehtii muiden työtehtäviensä ohessa hoitamaan sosiaaliasiamiehen pitkäaikaisiakin sijaisuuksia. Kantelijan mukaan sijaisuuksien hoitamisella kuvatulla tavalla vähätellään sosiaaliasiamiehen tehtävää. Kantelijan mukaan sosiaaliasiamiehen palvelut ovat kuntayhtymän alueella olleet vaikeasti saatavilla ja sosiaaliasiamiehen sijaisuudet on vuosia hoidettu puutteellisesti. Kantelijan käsityksen mukaan tehtävä tulisi siirtää sellaiselle toimijalle, joka voisi ne laadukkaasti tarjota.

Sosiaaliasiamiehen riippumattomuus

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 24 §:n 1 momentin mukaan kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen sosiaaliasiamies. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvoa asiakkaita kyseisen lain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa asiakasta 23 §:n 1 momentissa tarkoitetun muistutuksen tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista, toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Sosiaalihuollon asiakaslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 137/1999 vp) on lain 24 §:stä todettu, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan edistämisen tavoitetta palvelisi järjestely, jossa asiakkaalla olisi mahdollisuus tarvittaessa kääntyä häntä oikeusturvakysymyksissä neuvovan puolueettoman henkilön puoleen. Esityksessä on todettu, että jotta sosiaaliasiamiehen puolueettomuus ja riippumattomuus voitaisiin turvata, hän ei voisi olla asiakastyössä päätöksiä tekemässä. Hallituksen esitystä annettaessa oli pohdittu sosiaaliasiamiehen hallinnollisena sijoituspaikkana myös hänen sijoittamistaan läänihallituksen yhteyteen.

Sosiaali- ja terveystoimikunnassa oli edellä mainitun hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn (StVM 18/2000 vp) yhteydessä ollut keskeisesti esillä sosiaaliasiamiehen hallinnollinen sijoituspaikka. Valiokunnan mietinnön mukaan erityisesti sosiaaliasiamiehen valvontatehtävien painottaminen olisi puoltanut asiamiehen sijoittamista lääninhallitukseen. Mietinnön mukaan sosiaaliasiamiehen riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaaminen olisi ollut helpommin järjestettävissä, jos sosiaaliasiamies olisi kunnan organisaatiosta erillään. Valiokunta päätyi kuitenkin kannattamaan hallituksen esityksessä ehdotettua hallintomallia perustellen ratkaisuaan lähinnä sillä, että sosiaaliasiamiehen tavoitettavuus on asiakkaiden kannalta ensiarvoisen tärkeää. Valiokunta korosti, että hallintomallista riippumatta asiamiehen tehtävien luonne on sellainen, että hänen puolueettomuutensa varmistamiseksi on tehtävä sellaiset järjestelyt, joilla tätä tavoitetta edistetään.

Hallintovaliokunta piti edellä mainitusta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 7/2000 vp) muun muassa hyvän hallinnon näkökulmasta sosiaaliasiamiesjärjestelmää tarpeellisenä. Valiokunta korosti sosiaaliasiamiehen puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamista, jotta hän voisi asianmukaisesti toimia sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi ja katsoi, että koska sosiaaliasiamies on kunnan palveluksessa, tilanne ei tässä suhteessa ole välttämättä ongelmaton. Myös perustuslakivaliokunta korosti omassa lausunnossaan (PeVL 7/2000 vp) sosiaaliasiamiehen aseman itsenäisyyttä ja riippumattomuutta työnantajaansa nähden.

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämistä tehdyssä sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä (2008:17) sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työryhmä totesi ehdotuksissaan, että asiakkaan näkemykset asiakkaan asemassa saattavat poiketa kunnan sosiaalihuollon henkilöstön ja poliittisten päätöksentekijöiden näkemyksistä ja että sosiaaliasiamiehellä tulisi olla riittävä toimintavapaus ja mahdollisuudet puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin esimerkiksi ilman pelkoa työsuhteen päättymisestä. Työryhmän mukaan sosiaaliasiamiespalveluissa toiminnan jatkuvuus ammattitaitoisen sosiaaliasiamiehen hoitamana on keskeistä, koska muutokset sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta tapahtuvat hitaasti. Työryhmän käsityksen mukaan sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman kirjaaminen asiakaslakiin lujittaisi sosiaalihuollon asiakkaiden ja kuntalaisten luottamusta sosiaaliasiamiespalveluun ja järjestelmän uskottavuus paranisi.

Sosiaalihuollon asiakaslain 24 a §:n mukaan kelpoinen sosiaaliasiamiehen tehtävään on sosiaalityöntekijä tai henkilö, jolla on tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus.

Sosiaalihuollon asiakaslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 14/2016 vp) on lain 24 a §:stä todettu, että sosiaaliasiamiehen tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää hyvää sosiaalihuollon ja sen lainsäädännön sekä hallinnon tuntemusta. Esityksen mukaan asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta sosiaaliasiamiehen ammattitaidolla on oleellinen merkitys.

Arviointi

Kantelussa tarkoitettussa tilanteessa sosiaaliasiamiehen tehtävää on saadun selvityksen perusteella hoitanut varsinaisen sosiaaliasiamiehen vuosi- ja sairaslomien aikana sosiaalipalvelujen kuntayhtymän johtaja, jolla on korkeakoulututkinto ja joka on laillistettu sosiaalityöntekijä. Käytettävissä olevan selvityksen mukaan hän on siten kelpoinen sosiaaliasiamiehen tehtävään.

Sosiaaliasiamiehen muodollisella kelpoisuudella ja ammattitaidolla on keskeinen merkitys asiakkaan oikeusturvan toteutumiselle, mutta asiakkaan kannalta merkityksellistä on myös luottamus sosiaaliasiamiehen toiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen. Edellä mainituissa sosiaalihuollon asiakaslakia koskevissa esitöissä on erityisesti korostettu sosiaaliasiamiehen aseman riippumattomuutta, puolueettomuutta ja itsenäisyyttä. Sosiaaliasiamiestä koskevaa säännöstä valmisteltaessa on muun muassa arvioitu sitä, tulisiko sosiaaliasiamiehen olla organisatorisesti erillään kunnan hallinnosta eikä sosiaaliasiamiehen toimimista kunnan palveluksessa ole pidetty ongelmattomana. Esitöissä on lisäksi katsottu, ettei sosiaaliasiamies voisi olla asiakastyössä päätöksiä tekemässä samanaikaisesti, kun hän toimii sosiaaliasiamiehen tehtävässä.

Sosiaaliasiamiehen asema ja tehtävät huomioiden on selvää, että hänen asemansa tulee olla riippumaton ja itsenäinen paitsi toiminnan tosiasiallisen riippumattomuuden turvaamiseksi myös toiminnan ulkoisen uskottavuuden vuoksi. Tehtävän hoito edellyttää asiakkaiden luottamusta siihen, että sosiaaliasiamies tehtävässään riippumattomasti ja itsenäisesti edistää heidän oikeuksiaan ja niiden toteutumista. Sosiaalihuollon asiakkailla on lakisääteinen oikeus saada kelpoisuusehdot täyttävän riippumattoman sosiaaliasiamiehen palveluja oikeuksiensa turvaamiseksi.

Sosiaalipalvelujen kuntayhtymän hallintosäännön 2 §:n 5 momentin mukaan kuntayhtymän johtajan tehtävänä on johtaa kuntayhtymän hallituksen alaisena kuntayhtymän hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Kuntayhtymän johtaja vastaa asioiden valmistelusta kuntayhtymän hallituksen käsiteltäväksi. Hallintosäännön 15 §:n 1 momentin mukaan kuntayhtymän joh-

taja vastaa kuntayhtymän hallituksen toimialan toiminnasta sekä johtaa ja kehittää toimintaa kuntayhtymän hallituksen alaisuudessa. Tarkemmin kuntayhtymän johtajan tehtävät ja toimivalta määritellään hallintosäännön 23 §:n 1 momentin mukaan johtajasopimuksessa.

Hallintosäännön 20 §:n 1 momentin mukaan kuntayhtymän hallitus johtaa kuntayhtymän toimintaa ja vastaa kuntalaissa säädetyistä tehtävistä.

Kuntayhtymän perussopimuksen 9 §:n 2 momentin mukaan hallitus valvoo kuntayhtymän etua, edustaa yhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset.

Kuntalain 64 §:n 1 momentin mukaan kuntayhtymään sovelletaan, mitä kunnasta säädetään muun muassa kuntalain 39 §:ssä. Lain 39 §:ssä säädetään kunnanhallituksen tehtävistä. Pykälän mukaan kunnanhallituksen tulee muun muassa vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta, valvoa kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa, edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta ja huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta.

Sosiaalipalvelujen kuntayhtymän johtajan tehtävänä on kuntayhtymän hallituksen alaisena johtaa kuntayhtymää, huolehtia sen hallinnosta ja toiminnasta. Kuntayhtymän johtaja vastaa osaltaan hallinnon toimivuudesta ja laadusta sekä silloin myös siitä, että asiakkaat saavat laadukkaita palveluja ja pääsevät oikeuksiinsa. Sosiaaliasiamies saa tehtävässään tietoa kuntayhtymän palvelujen toimivuudesta ja niissä mahdollisesti olevista ongelmista, mikä sinänsä voi kuntayhtymän johtajan tehtävän hoidon kannalta olla hyödyllistä. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on kuitenkin myös avustaa yksittäisiä asiakkaita oikeuksiensa toteuttamisessa muun muassa avustamalla heitä kuntayhtymän toimintaa koskevien muistutusten laatimisessa ja tässä tehtävässään hänen tulee kyetä toimimaan mahdollisimman riippumattomasti suhteessa kuntayhtymän hallintoon ja toimintaan.

Asiaa arvioitaessa on huomioitava, että kantelussa tarkoitettussa tapauksessa kysymys oli sosiaaliasiamiehen sijaisuuksien hoitamisesta eikä vakituisen tehtävän hoitamisesta. Kun otetaan huomioon se, kuinka sosiaaliasiamiehen tehtävän riippumattomuutta on korostettu sosiaalihuollon asiakaslain esitöissä ja esitystä valmisteltaessa oli harkittu muun muassa asiamiehen tehtävän sijoittamista erilleen kunnan organisaatiosta, ei mielestäni ole mahdollista katsoa, että kuntayhtymän hallinnosta ja taloudesta vastuullinen kuntayhtymän johtaja voisi uskottavasti toimia sosiaaliasiamiehen tehtävässä ilman, että hänen riippumattomuutensa ja itsenäisyytensä hoitaa tehtävää voisi vähintäänkin ulkoapäin tarkasteltuna tulla kyseenalaistetuksi.

Mikäli tällainen epäily syntyisi, voisi se johtaa siihen, että sosiaalihuollon asiakkaat eivät kääntyisi sosiaaliasiamiehen puoleen, jolloin heidän asiansa ei tulisi asianmukaisesti hoidetuksi. Tämä on erityisen pulmallista ottaen huomioon sosiaaliasiamiehen monet sellaiset asiakkaat, ”joilla ei itsellään ole kykyä tai mahdollisuutta pitää huolta omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.” (Sosiaaliasiamiehen raportti 2017, sosiaalipalvelujen kuntayhtymä, saatteeksi).

Kun otetaan huomioon sosiaaliasiamiehen tehtävään liittyvä erityisen luottamuksen vaatimus, aiheuttavat kuntayhtymän johtajan tehtävät ja vastuut sellaisen ristiriidan sosiaaliasiamiehen tehtäviin nähden, ettei niiden hoitaminen edes sijaisena voi olla sopusoinnussa sosiaaliasiamiehen tehtävän hoidolta edellytettävien riippumattomuutta koskevien vaatimusten kanssa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan sosiaaliasiamiehen tehtävän riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta esittämäni näkemykset sosiaalipalvelujen kuntayhtymän tietoon ja kiinnitän kuntayhtymän huomiota siihen, että kyseiset seikat on huomioitava myös sosiaaliasiamiehen sijaisuuksien hoitamisessa.

Sosiaaliasiamestotoiminnan kehittämisen työryhmä esitti selvityksessään (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17) muun ohella sosiaaliasiamestotoiminnan puolueettomuuden ja riippumattomuuden varmistamiseksi asiaa koskevan säännöksen lisäämistä sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:ään. Kyseistä lisäystä ei ole tehty.

Saatan päätökseni myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja pyydän ministeriötä ilmoittamaan viimeistään 29.10.2020 toimenpiteistään, joilla ministeriö pyrkii varmistamaan sosiaaliasiamestotoiminnan luotettavuuden ja riippumattomuuden.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL
INTERNET

etunimi.sukunimi@okv.fi
www.okv.fi