



# **Julkisen vallan käytöstä ja virkavastuulla hoidettavista tehtävistä**

**Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan ajankohtaiset asiat  
Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa – työkokous**

**6.6.2019  
Oulu**



# Julkisen vallan käyttöön liittyviä säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollossa

- § Perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 mom. : Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin
- § Perustuslain 124 §: Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle
- § Kuntalain (410/2015) 8 §: kunnan lakisääteisten tehtävien järjestäminen ja 87 § 2 mom.: julkista valtaa sisältävät tehtävät hoidetaan virkasuhteessa
- § Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtion avustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §: kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvien tehtävien järjestäminen
- § Terveydenhuoltolain (1326/2010) 57 § 3: kunnassa/kuntayhtymässä oltava tarpeenmukainen henkilöstö terveydenhuollon toimintayksikölle kuuluvia julkista valtaa sisältäviä tehtäviä varten. Henkilön, jonka tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttäminen, on oltava virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään.
- § Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 49 a§: sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten kunnan käytettävissä tulee olla riittävästi sosiaalihuollon ammattihenkilöitä sekä muuta asiakastyöhön osallistuvaa henkilöstöä. Jokaisen kunnan käytettävissä tulee olla asiakastyöhön osallistuvan virkasuhteisen sosiaalityöntekijän palveluja.



# Milloin käytetään julkista valtaa?

- § Tehtävät, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta
- § Tehtävät, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen
- § Kunnalliseen päätöksentekoprosessiin liittyvissä esittelytehtävissä ja käytettäessä kunnanvaltuuston delegeoimaa päätösvaltaa
- § Hallintopäätösten valmistelutehtävät voivat tehtävän kokonaisuudesta riippuen sisältää julkisen vallan käyttöä, jos valmistelutehtävällä on merkittävä vaikutus päätöksentekoon



# Tilanteita, johon voi sisältyä julkisen vallan käyttöä terveydenhuollossa

## § Terveydenhuollon lainsäädännössä määriteltyjä tehtäviä

- Mm. mielenterveys-, tartuntatauti-, päihdehuoltolaissa määritellyt päätökset
- Rajoitustoimenpiteet somaattisessa hoidossa
  - § Liikkumista rajoittavat turvavälineet
- Hallinnolliset päätökset (mm. maksusitoumus, julkisuuslain mukaiset tietopyyntöjä koskevat päätökset, esittelytehtävät kunnallisessa päätöksenteossa, jos sisältää julkisen vallan käyttöä, valmistelutehtävät, kun merkittävä vaikutus päätöksentekoon)
- Lääkintölailliset lausunnot/todistukset – pyytäjää sitovat tai olennainen merkitys viranomaisen päätöksenteossa
- Virka-apupyynnöt
- Kunnalle/kuntayhtymälle terveyspalveluja tuottavien yksityisten palveluntuottajien valvontatehtävät



# Julkisen vallan käytöstä sosiaalihuollossa

- § Päätöksenteko sosiaalihuollossa, jonka perusteella asiakas saa erilaisia palveluja ja tukitoimia
  - Sosiaalihuoltolain- ja asetuksen sekä sosiaalihuollon erityislainsäädännön mukaiset päätökset ( mm. kehitysvammaisten erityishuolto, lastensuojelu, vammaispalvelut ja tukitoimet, päihdehuolto, omaishoidontuki, perhehoito, vanhuspalvelut, osin kuntiin jääneet toimeentulotukiasiat)
- § Päätökset erilaisista henkilön tahdosta riippumatta toteutettavista sosiaalihuollon toimista
  - Tahdosta riippumaton huolto ja siihen liittyvät muut toimet (SHL)
  - Tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen ja siihen liittyvät muut toimet (päihdehuolto)
  - Lastensuojelulain mukaiset lastensuojelutoimenpiteet (kiireellinen sijoitus, huostaanotto ja sijaishuoltoon liittyvät toimenpiteet)



## ...jatkuu

- § Henkilön itsemääräämisoikeuteen puuttuminen
  - Kehitysvammaisten erityishuoltoL, päihdehuoltoL, lastensuojeluL:n mukaisissa tilanteissa
- § Lastenvalvojan tehtäviin sisältyvät julkisen vallan käyttöä koskevat toimet
- § Esittelytehtävät kunnallisessa päätöksentekoprosessissa
- § Hallinnollinen päätöksenteko maksusitoumusasioissa ja julkisuuslain mukaiset päätökset tietopyyntöihin sekä
- § hallintopäätöksen valmistelutehtävät, kun valmistelutehtävällä merkittävä vaikutus päätöksentekoon (mm. palvelutarpeen arviointi)
- § Päätökset asiamaksuista
- § Virka-apupyynnöt
- § Kunnalle/kuntayhtymälle sosiaalihuollon palveluja tuottavien yksityisten palveluntuottajien valvonta



# Mikä ei ole julkisen vallan käyttöä?

- § Tehtävät, joissa toteutetaan yksilön lakiin perustuvaa (normitettua) oikeutta ilman, että tehdään valituskelpoisia päätöksiä tai ilman, että annetaan lakiin perustuvia yksilön oikeusasemaan tai vapauteen puuttuvia määräyksiä
  - Esim. palvelun tuottamiseen liittyvät toimeenpanotehtävät ja tiedon tuottaminen viranomaiselle
  
- § Terveystieteidenhuollossa tavanomainen potilaan hoito
- § Työnantajan tavanomaiseen työjohto-oikeuteen liittyvät tehtävät
- § Erilaiset avustavat ja tekniset valmistelutehtävät
- § Toimielimen pöytäkirjan pitäminen



# Julkista valtaa käyttävästä henkilöstä

- § Terveystalolain (1326/2010) 57 § 3: kunnassa/kuntayhtymässä oltava tarpeenmukainen henkilöstö terveydenhuollon toimintayksikölle kuuluvia julkista valtaa sisältäviä tehtäviä varten. Henkilön, jonka tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttäminen, on oltava virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään.
- § Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 49 a§: sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten kunnan käytettävissä tulee olla riittävästi sosiaalihuollon ammattihenkilöitä sekä muuta asiakastyöhön osallistuvaa henkilöstöä. Jokaisen kunnan käytettävissä tulee olla asiakastyöhön osallistuvan virkasuhteisen sosiaalityöntekijän palveluja.





## Kunnalliseen virkasuhteeseen liittyviä säännöksiä

- § Lain kunnallisesta viranhaltijasta 2 §:n mukaan viranhaltijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan
- § Virkasuhteeseen ottaminen edellyttää em. lain 4§:n 1 momentin mukaan pääsääntöisesti julkista hakumenettely
  - Poikkeukset: mm. sijaisuus, määräaikainen virkasuhde
- § Työnantajan velvollisuudet kunnalla
- § Viranhaltijan suoritettava virkasuhteeseen liittyvät tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä (L kunnallisesta viranhaltijasta 18 §1)
- § Viranhaltijan toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla (2 mom)
- § Viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain 40§:ssä
- § Sivutoimet ja kilpaileva toiminta (18§)



# Esteellisyys

- § Viranomaisen toimien oltava puolueettomia (Hallintolain 6§)
- § Esteellisyyttä koskevat säännökset (Hallintolain 27§ 1: asianosais-, edustus-, intressi-, palvelussuhdejäävi sekä yleislauseke)
- § Säännöksillä pyritään etukäteen rajoittamaan asian käsittelijän objektiivisuuteen, tasapuolisuuteen ja riippumattomuuteen liittyvien epäilyjen syntymistä
- § Turvaa viranomaistoiminnan riippumattomuuteen kohdistuvaa yleistä luottamusta
- § Yleislausekkeen erityiseltä syytä edellytetty, että se on ulkopuolisen havaittavissa ja että vaikutus on lähes saman asteinen kuin erikseen määriteltyjen esteellisyyssperusteiden (HE72/2002 s. 82)
- § Yleislauseketta tulkittu ahtaasti..”miltä asia ja sen käsittely näyttää ulkopuolisen silmin katsottuna”
- § Virkamiehen puolueettomuuteen kohdistuvan luottamuksen vaarantava syy voi olla esimerkiksi kiinteä ystävyys-, yhteistyö tai kiistasuhde asianosaiseen tai muunlainen vahva sidonnaisuus tai lojaalisuus



# Julkisten hallintotehtävien siirto

§ 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

- Merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidettävä esim. itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE1/1998 vp. S 178)

§ Rajanveto?



## Merkittävän julkisen vallan käytön rajanvetoa..

- Perustuslakivaliokunnan lausunnot
  - § Tartuntatautilain muuttaminen (PeVL 26/2006 vp)
  - § Lastensuojelulain muuttaminen (PeVL5/2006 vp)
  - § Kehitysvammaisten erityishuoltolain muutokset (PeVL...)
- PEL 124§ ei edellytä, että julkisen vallan käyttö aina tapahtuisi virkasuhteessa olevien henkilöiden toimesta
- Jos julkisen vallan käyttöä uskotaan muille kuin virkasuhteisille henkilöille, tulee kuitenkin varmistaa perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttyminen
  - § Koulutukselliset vaatimukset
  - § Julkista valtaa käyttävät ovat aina rikosoikeudellisesti virkavastuussa toimistaan
  - § Tehtäviä hoitavien henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista



# Uusinta lainsäädäntöä

§ Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttaminen (HE 96/2015 vp)

– Rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevan toimivallan antamista yksityisille palveluntuottajille on pidettävä välttämättömänä erityishuollon tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi (StVM4/2016 s 3)

§ Erityishuollon henkilöstöltä edellytetään tehtävään soveltuvaa koulutusta ja yksityiset toimintayksiköt ovat julkisen vallan asianmukaisessa valvonnassa

§ Virkavastuu 42c§: Julkista valtaa (rajoitustoimenpiteitä) käyttävään henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä silloinkin, kun hän ei ole virkasuhteessa valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974)



# Esimerkki: Merkittävä julkisen vallan käyttö

- Merkittävä julkisen vallan käyttö rajattu viranomaisille, vaikka erityishuoltoa annettaisiin yksityisessä erityishuollon yksikössä
  - § 42J§: Välttämättömän terveydenhuollon antaminen vastustuksesta riippumatta
  - § 42I§: Rajoittavien välineiden tai asusteiden käyttö vakavissa vaaratilanteissa
  - § 42n§ 3 mom: Poistumisen estäminen (yli 7 pv)
  - § Jne...



# Kunnan lakisääteisten tehtävien järjestäminen

- § Kuntalain 8 §: Kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle
  - Kunta ei voi siirtää järjestämisvastuuseen kuuluvia tehtäviä kunnallishallinnon ulkopuolelle muutoin kuin lailla tai lain nojalla
  
- § Kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta palveluja, mutta sopimus palvelujen hankkimisesta yksityiseltä palvelujen tuottajalta ei muodosta riittävään oikeusperustaa julkisen vallan käyttöä koskevien kunnan tehtävien hoitamiseksi (vrt. PEL 2 § 3)



# Julkisen vallan käytöstä käytännössä





# Oikeuskäytäntöä julkisen vallan käytöstä

- **Kuopion hallinto-oikeus 12/0273/2**/sosiaali- ja terveydenhuollon virkavastuulla hoidettavien tehtävien järjestäminen ja toteuttaminen
  - § Muodollinen virkamääräys
- **KHO 2012:63**/Keikkalääkärit
- **Itä-Suomen hallinto-oikeus 31.5.2016 (16/0277/2)**
  - § Sosiaalihuoltolain mukainen asumispalvelu
    - Kumosi päätöksen ja palautti asian toimivaltaiselle viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, koska julkista valtaa oli käyttänyt yksityisen toimintayksikön johtaja, joka ei ollut virkasuhteessa kuntaan. Julkista hallintotehtävää ei ollut siirretty Suomen perustuslain 124§:n mukaisesti lailla tai sen nojalla muun kuin viranomaisen tehtäväksi.
- **KKO 2008:07**: lääkemääräyksen antaminen – potilasta ei voitu tuomita virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta (ei julkisen vallan käyttöä, kun lääkäri määrää lääkkeitä. Liittyy hoitosuhteeseen, hoidolliset suhteet eivät yleensä merkitse julkisen vallan käyttöä pl. toimet, jolla rajoitetaan yksilön vapautta)



# Laillisuusvalvonnan ratkaisuja

- § **EOA 31.8.2012 Dnro 1218/4/11:** Puutteet kotisairaanhoidon ja kotipalvelujen järjestämisessä palvelusetelillä/kunnan valvontavelvoite
- § **EOA 19.1.2016 Dnro 4433/4/15:** Muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekeminen vammaispalvelua koskevassa asiassa
- § **EOA 12.5.2015 Dnro 3585/4/14:** Kunta ei voi siirtää yhteydenpidon edistämisvelvollisuuttaan yksityiselle palveluntuottajalle
- § **EOA15.12.2011 Dnro 3200/4/10:** Virkalääkäripalvelut on turvattava terveystalvotulujul ulkoistettaessa



# Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valvonnasta



# Sote-palveluja koskeva valvontavastuu

§ Julkisella vallalla, valtiolla ja kunnilla yhdessä vastuu perusoikeuksien turvaamisesta (PerustusL 22§)

- Laadun, asiakas- ja potilasturvallisuuden turvaaminen ja edistäminen
- Palvelujen saatavuus ja alueellinen yhdenvertaisuus



# Kunta valvontaviranomaisena

§ Kunnalla itsehallintonsa mukaisesti palvelujen järjestäjänä ja alueensa yksityisen palvelutuotannon valvojana

- Ensisijainen vastuu toimintansa lainmukaisuuden ja asianmukaisuuden seurannasta ja valvonnasta
- Ensisijainen ja keskeinen rooli asiakkaiden perusoikeuksien toteutumisen turvaamisessa valvonnan keinoin



# Kunnan valvonnan toteuttaminen

- § Kunnat toteuttavat valvontaa monin eri tavoin
- § Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaava monijäseninen toimielin valvoo viranhaltijoiden ja muun kunnallisen henkilöstön toimintaa
- § Viranhaltijat valvovat ja seuraavat sekä omaa palvelutuotantoa että alueellaan sijaitsevaa ja muualta ostettua yksityistä palvelutuotantoa
- § Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnot kattavat omavalvontasuunnitelma (sos.huolto), valvontaohjelmat, kunnanvaltuuston asettavat tarkastuslautakunnat, muistutus- ja potilas- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmä



# Kunnan oman toiminnan valvonta

- § Kunnalla ensisijainen vastuu toimintansa lainmukaisuuden ja asianmukaisuuden seurannasta ja valvonnasta
- § Mahdollisiin epäkohtiin tulee puuttua viiveettä
- § Valvontavastuu koskee kaikkea kunnan järjestämismääräyksillä olevaa toimintaa
- § Kunta voi toteuttaa seuranta- ja valvontaa parhaiten tehokkaalla omavalvonnalla
- § Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontasäännökset oikeuttavat Avin ja Valviran kunnan palvelujärjestelmään tai sen osaan kohdistuvaan valvontaan



# Kunta yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valvonnassa

- § Valvoo, että kunnan asukkaat saavat hoito- ja palvelusuunnitelman ja tehtyjen palvelupäätösten mukaiset palvelut
- § Valvoo alueellaan sijaitsevien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluyksiköiden toimintaa ja varmistaa toimintayksikön tarjoaman asiakkaan tarvitseman hoidon ja palvelun
- § Varmistaa yksityiseltä palveluntuottajalta hankkimiensa palvelujen tason, että se vastaa tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta
- § HUOM! Sijaintikunnan velvollisuus valvoa myös niitä kunnassa toimivia palveluntuottajia, joilta se ei itse osta palvelua





## Säännöksiä yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valvontatehtävistä kunnille

- § Valvontaviranomaisia ovat sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettu kunnan toimitus tai sen määräämä viranhaltija, aluehallintovirasto sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (L yksityisistä sosiaalipalveluista 1§ 4-kohta)
- § Vastaavat säännökset terveydenhuollon osalta (L yksityisestä terveydenhuollosta 13 § 4)
- § Kunnilla aluehallintoviraston ja Valviran ohella tarkastusoikeus toimintayksiköihin
- § Aluehallintovirasto ja kunnan toimitus ohjaa ja valvoo alueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaali- ja terveydenpalveluja
- § Kunnan toimituksen on heti ilmoitettava valvonnassa tietoon tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista ao. aluehallintovirastolle.
- § Kunnan toimituksen on lisäksi ilmoitettava aluehallintovirastolle 17§:n perusteella tekemistään tarkastuksista ja niitä koskevista johtopäätöksistään ( L yksityisistä sosiaalipalveluista 35§)



# Kiitos