Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
Sosiaali- ja terveysyksikkö

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
00102 Eduskunta
StV@eduskunta.fi

Viite: HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Yhteenveto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto kiinnittää huomiota siihen, että uuden sääntelyn tavoitteena on suunnata valvontaviranomaisen työpanosta jälkikäteisvalvonnan ohella entistä huomattavasti enemmän ennakolliseen ohjaukseen ja valvontaan. Suunniteltujen lisätehtävien johdosta esitetty kuuden henkilötyövuoden pysyvä lisäresurssi kaikille aluehallintovirastoille yhteensä on riittämätön.

Säädösten sisällön osalta esitetään keskeisiltä osin:

- tarkennuksia omavalvontaohjelmaa koskevaan sääntelyyn sekä hyvinvointialueen ohjaus- ja valvontavelvollisuuteen

- hyvinvointialueen ja valvontaviranomaisen keskinäisen ilmoitusvelvollisuuden rajaamista siten, että vältytään epätarkoituksenmukaiselta ilmoitusten tekemiseltä
- hyvinvointialueelle velvollisuutta ilmoittaa myös omassa toiminnassaan ja itse tuottamissaan palveluissa ilmenneistä epäkohdista ja puutteista sekä terveydenhuoltoon sosiaalihuoltolain 48 §:ää vastaavaa työntekijän ilmoitusvelvollisuutta
- tarkastuksiin liittyen tarkastusmääräys -käsitteen poistamista lakiesityksestä
- valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta säätämistä samassa laajuudessa kuin voimassa olevissa erikoissairaanhoidon ja kansanterveystyön järjestämislaeissa
- tiedonsaantioikeuden lisäksi säädettäväksi myös valvonnan kohteen velvollisuudesta antaa ohjaus- ja valvontatehtävän toteuttamiseksi tarpeelliset tiedot maksutta ja salassapitosäännösten estämättä
- sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskukselle velvollisuus oma-aloitteisesti jakaa tilannekuvatieto sosiaali- ja terveysministeriön ja muiden valmiuskeskusten lisäksi myös erityisvastuualueellaan toimivaltaisille aluehallintovirastoille

Säädöskohtaiset huomiot Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

13 § Vuokratyövoiman ja yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavan työvoiman käyttö

Ehdotetussa lainkohdassa säädetään laajasti työvoiman käyttämisestä terveydenhuollon palveluissa, mutta sosiaalihuollon osalta sääntely jää edelleen varsin ohueksi. Nykytilanteessa valvontaviranomaisen havainto on, että vuokratyövoiman laajamittainen käyttö lisää riskiä asiakasturvallisuuden vaarantumiseen ja heikentää palvelun laatua. Vuokratyöntekijät eivät ole osa työyhteisöä, jonka tehtävä yksikön omavalvonta on. Omavalvonta ei tällöin toteudu lain tarkoittamalla tavalla. Aluehallintovirasto valvovana viranomaisena toivookin, että

vuokratyövoiman käytön periaatteita myös sosiaalihuollon yksiköissä selkiytetään.

14 § Yksityistä palveluntuottajaa koskevat vaatimukset

Aluehallintoviraston näkökulmasta on epäjohdonmukaista, että ehdotetussa 14 §:ssä on kuvattu yksityisen palveluntuottajan sisäistä työnjakoa koskevia vaatimuksia. Koska kysymyksessä on ns. järjestämislaki, tulisi lainsäätäjän harkita tämän säädöksen poistamista tästä laista. Yksityisistä sosiaali- ja terveyspalveluista säädetään omassa lainsäädännössään, ja niihin ei tällä hetkellä ehdoteta muutoksia.

40 § Hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan omavalvonta

Esitetyssä pykälässä säädetään hyvinvointialueiden ja yksityisten palveluntuottajien omavalvontavelvollisuudesta. Aluehallintovirasto pitää hyvänä omavalvontaohjelman lisäämistä lainsäädäntöön. Erityisen myönteistä on palveluntuottajan vastuun korostaminen alihankintana hankittaviin palveluihin, sillä näin voidaan varmistaa palvelun laatu kaikilta osin nykyistä tehokkaammin.

Omavalvontaohjelman julkaiseminen julkisessa tietoverkossa ilmoitustaulun lisäksi lisää omavalvonnan avoimuutta. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan omavalvontaohjelmaan liittyvää säännöstä tulisi muuttaa niin, että esityksessä mainitut seurannassa tehdyt havainnot sekä niiden johdosta tehdyt toimenpiteet julkaistaan palveluntuottajan tai hyvinvointialueen ilmoitustaulun lisäksi myös julkisessa tietoverkossa kolmen kuukauden välein.

41 § Hyvinvointialueen ohjaus- ja valvontavelvollisuus

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan esitetty pykälä selkiyttää hyvinvointialueen vastuuta ohjaus- ja valvontatehtävistä. Pykälää tulisi

kuitenkin tarkentaa sen osalta, mikä on hyvinvointialueen ohjaus- ja valvontatoimenpiteiden keskinäinen suhde, ja mitä säädöksessä mainitulla epäkohtien ja puutteiden korjaamisvaatimuksella tarkoitetaan. Myös korjaamisvaatimuksen suhde hankintasopimukseen ja valvontaviranomaisen toimenpiteisiin olisi syytä laissa täsmentää.

Aluehallintoviraston ohjaus- ja valvontatyön näkökulmasta on hyvä, että mahdollisista sanktioista säädetään laissa, jolloin niistä tulee velvoittavia. Hyvinvointialueiden palvelujen hankintasopimusten sisällön säätelemisellä voidaan suoraan vaikuttaa palveluntuottajan omavalvonnan tehokkuuteen. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan palvelun järjestämisvastuussa olevalla hyvinvointialueella tulisi kuitenkin olla mahdollisuus edellyttää, että välittömästi potilas- tai asiakasturvallisuutta vaarantavat puutteet korjataan heti.

42 § Viranomaisvalvonta ja siihen liittyvä ohjaus ja 43 § Valvonta-asian käsittely

Aluehallintovirasto pitää ehdotettuja säädöksiä toimintansa kannalta hyvinä ja tarkoituksenmukaisina.

44 § Viranomaisten välinen yhteistyö

Ehdotetun lainkohdan 2 momentin mukaan: ”Hyvinvointialueen on ilmoitettava yksityisen palveluntuottajan tai tämän alihankkijan toiminnassa ilmenneistä epäkohdista ja puutteista välittömästi palveluja valvovalle valvontaviranomaiselle. Jos valvontaviranomainen saa valvontatoiminnassaan tiedon epäkohdista tai puutteista yksityisen palveluntuottajan tai tämän alihankkijan toiminnassa, valvontaviranomaisen on vastaavasti ilmoitettava asiasta välittömästi hyvinvointialueille, joille yksityinen palveluntuottaja tuottaa palveluja.”

Aluehallintovirasto näkee tarpeelliseksi tarkentaa sitä, millaisista epäkohdista viranomaisten tulee toisilleen ilmoittaa, esimerkiksi siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi vain ”asiakas- tai potilasturvallisuuden näkökulmasta olennaisia” tai ”asiakas- tai potilasturvallisuutta

olennaisesti vaarantavia” epäkohtia ja puutteita. Lisäksi aluehallintovirasto näkee tarpeelliseksi, että hyvinvointialueella olisi velvollisuus ilmoittaa myös omassa toiminnassaan ja itse tuottamissaan palveluissa ilmenneistä vastaavista epäkohdista ja puutteista.

Useimmat asiakas- ja potilasturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat epäkohdat ovat sellaisia, jotka ovat parhaiten havaittavissa käytännön työn tasolla. Tällä hetkellä sosiaalihuoltolain 48 § on säädetty työntekijän ilmoitusvelvollisuudesta epäkohtiin liittyen. Vastaavaa sääntelyä ei kuitenkaan löydy terveydenhuoltolaista. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tässä yhteydessä tulisi tarkastella sosiaalihuoltolain 48 §:ää vastaavan ilmoitusvelvollisuuden lisäämistä terveydenhuoltolakiin tai terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin.

45 § Ohjaus- ja arviointikäynnit

Aluehallintovirasto näkee ohjaus- ja arviointikäyntien tuomisen lainsäädäntöön hyvänä ja pitää ehdotettuja säädöksiä hyvinä ja tarkoituksenmukaisina.

46 § Tarkastusoikeus

Säädöksen säädöskohtaisissa perusteluissa on kirjoitettu seuraavasti: "Tarkastuksen tekemiselle ei kuitenkaan edellytettäisi nykyisen lainsäädännön tapaan nimenomaista perusteltua syytä. Tämä mahdollistaa muun muassa sen, että valvontaviranomainen voi tehdä tarkastuksia satunnaisesti valittuihin kohteisiin tai riskianalyysiin perustuen. Jos hyvinvointialueen toiminnassa ilmenisi ongelmia tai epäilyjä sellaisista, olisi valvontaviranomaisella tällöin velvollisuus selvittää asia tarvittaessa tarkastuksin. Perusteena epäilylle voi olla esimerkiksi kantelukirjoitus tai tiedotusvälineissä esillä olleet väitteet tai epäilyt mahdollisista epäkohdista. Valvontaviranomaisen päättäessä tehdä tarkastuksen, laadittaisiin asiasta tarkastusmääräys."

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan on hyvä, että laissa aiemmin mainitun perustellun syyn vaatimuksesta tarkastuksen edellytyksenä luovutaan. Tämä lisää mahdollisuuksia tehdä tarkastuksia riskiperusteisesti tai satunnaisotannalla, mikä on ennakollisen valvonnan

työtapana perusteltu. Tarkastusmääräyksestä ei ole säädetty voimassa olevissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaeissa. Voimassa olevan sääntelyn aikana tarkastusmääräys on ollut valvontaviranomaisen sisäinen määräys, johon tarkastuksen kohteella ei ole ollut mahdollisuutta hakea muutosta valittamalla. Tarkastusmääräystä on tavanomaisesti käytetty osoittamaan tarkastuksen perusteena olevaa erityistä syytä sekä niitä seikkoja, joihin tarkastuksella erityisesti tulee kiinnittää huomiota. Kun tarkastuksen yhteydessä nyt on esitetty luovuttavan erityisen syyn vaatimuksesta, pitää aluehallintovirasto lakiin kirjattua mainintaa erillisestä tarkastusmääräyksestä tarpeettomana ja mahdollisesti jopa haitallisena tarkastustoiminnan tarkoituksen toteutumiselle. Aluehallintovirasto katsoo, että tarkastusmääräys on luonteeltaan valvontaviranomaisen sisäisen työjärjestyksen piiriin kuuluva asia, josta ei tulisi säätää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa.

Aluehallintovirasto ehdottaa, että lakiesityksestä poistetaan maininta valvontaviranomaisen tarkastusmääräyksestä.

Lakiehdotuksen 43 §:ssä tuodaan esille valvontaviranomaisen laajaa harkintavaltaa siinä, mihin toimenpiteisiin se katsoo tietoonsa tulleen valvonta-asian perusteella olevan aihetta asiakas- tai potilasturvallisuuden varmistamisen tai lain noudattamisen kannalta. Sen sijaan edellä siteeratussa 46 §:n säädöskohtaisessa perustelussa on reaktiivista valvontaa koskien luettavissa ajatus, että aina kun joltain taholta tuotaisiin esille jokin epäkohtaepäily, valvontaviranomaisella olisi velvollisuus selvittää asia, tarvittaessa tarkastuksin. Tosiasiassa valvontaviranomaiselle tehdään laadultaan ja merkitykseltään hyvin monenlaisia valvonnan kohteita koskevia ilmoituksia. Valvontaviranomaisen on voitava niiden merkitystä arvioituaan ryhtyä vain niihin toimenpiteisiin, joihin se myös valvottavien yhdenvertainen kohtelu huomioiden katsoo olevan aihetta. 46 §:n säädöskohtaiset perustelut ovat tältä osin ristiriidassa 43 §:n valvonta-asian käsittelyä koskevien periaatteiden kanssa. Aluehallintovirasto toivoo lainsäätäjän selventävän tätä ristiriitaa virheellisten tulkintojen välttämiseksi valvontaviranomaisen toimintavelvollisuudesta.

47 § Hallinnollinen ohjaus ja 48 § Määräykset ja uhkasakko

Aluehallintovirasto pitää ehdotettuja säädöksiä hyvinä ja oman valvontatehtävänsä kannalta tarkoituksenmukaisina.

49 § Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus

Tämän kohdan säädöskohtaisissa perusteluissa korostetaan valvontaviranomaisen laajaa tiedonsaantioikeutta, toisaalta korostetaan monin esimerkein tietojen pyytämisen tarkoitussidonnaisuutta. Uudessa lakitekstissä puhutaan *välttämättömien* tietojen *saantioikeudesta* verrattuna nykyisten (kumottaviksi tarkoitettujen) järjestämislakien (erikoissairaanhoitolaki 58 §, kansanterveyslaki 44 §) julkiselle terveydenhuollon toimijalle asettamaan *velvollisuuteen antaa* valvontaviranomaiselle *ohjaus- ja valvontatehtävän toteuttamiseksi tarpeelliset* tiedot. Ehdotetun kaltainen muutos tiedonsaannin säädösperustaan voisi joissain tilanteissa johtaa tiedonsaannin vaikeutumiseen ja kaventaa valvontaviranomaisen mahdollisuuksia velvoittaa valvottavaa toimijaa tietojen antamiseen. Jo nykytilanteessa vallitseva lain tulkinta on ollut se, että valvontaviranomainen voi pyytää vain tietoja, jotka mm. ajallisesti liittyvät käsiteltävään asiaan ja ovat nimenomaan asian selvittämisen ja käsittelyn kannalta ehdottoman tarpeellisia. Mikäli tiedonsaantioikeus rajattaisiin vain välttämättömiin tietoihin, ei kaikissa tapauksissa asiaa voisi saada riittävästi selvitetyksi, eivätkä tietoon tulisi välttämättä mahdolliset muut epäkohdat, joihin valvontaviranomaisen olisi syytä kiinnittää huomiota.

Aluehallintovirasto esittää tämän lainkohdan 1 mom. muutettavaksi muotoon: "Valvontaviranomaisella on oikeus maksutta ja salassapitosäännösten estämättä saada […] tämän lain mukaisten valvontatehtäviensä suorittamista varten **tarpeelliset** sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä, tuottamista tai toteuttamista sekä asiakasta koskevat tiedot." Lisäksi aluehallintovirasto esittää lakiin lisättäväksi aiemman kaltaisesti myös valvonnan kohteelle velvollisuuden tarpeellisten tietojen antamiseen, esimerkiksi seuraavasti: ”Hyvinvointialue ja yksityinen palveluntuottaja sekä mahdollinen alihankkija on velvollinen maksutta ja salassapitosäännösten estämättä antamaan tämän lain, terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain mukaisesta toiminnastaan valvontaviranomaiselle ohjaus- ja

valvontatehtävän toteuttamiseksi valvontaviranomaisen **tarpeelliseksi** katsomat tiedot ja selvitykset.”

50 § Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin

Esitettyä säädöstä voidaan pitää kannatettavana, ja se on yhdenmukainen sekä sosiaalihuoltolain että terveydenhuoltolain muuttamisesta annettujen hallituksen esitysten kanssa. Esitetyssä säädöksessä hyvinvointialueita velvoitetaan varautumaan yhteistyössä alueensa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueen muiden hyvinvointialueiden kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Esitetyssä säädöksessä korostetaan hyvinvointialueiden valmiussuunnitelmien yhteensovittamista ja yhteistyötä.

Aluehallintovirasto näkee, että yksityisten palveluntuottajien varautumisvelvollisuutta on syytä lisätä. Tämä voidaan tehdä velvoittamalla hyvinvointialueita ottamaan palveluntuottajan varautuminen osaksi kilpailutuskriteereitä sekä velvoittamalla hyvinvointialue lisäämään varautumisvelvoite palveluntuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin. Aluehallintovirasto katsoo, että palveluntuottajan kanssa tehtävien sopimusten tulee olla riittävän yksityiskohtaisia, jotta varautuminen ei jää vain maininnaksi. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tätä velvoitetta tulee myös valvoa.

51 § Varautuminen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella

Esitetyn säädöksen 2 momentissa säädetään yliopistollista sairaalaa ylläpitävän hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskukselle velvollisuus oma-aloitteisesti jakaa (2 mom. 4 kohta) salassapitosäännösten estämättä tiedot muille sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskuksille ja sosiaali- ja terveysministeriölle 2 mom. 2 kohdassa tarkoitetusta tilannekuvasta valtakunnallisen tilannekuvan luomiseksi.

Aluehallintovirasto valvoo esitetyn 42 §:n mukaisesti toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta ja antaa valvontaan liittyvää ohjausta. Vaikka aluehallintovirastolla olisi

valvontaviranomaisen tiedonsaantia koskevan esitetyn lainkohdan (49 §) mukaan oikeus saada valmiuskeskukselta valvontaan ja ohjaukseen tarvitsemansa tiedot, olisi syytä harkita valmiuskeskuksen tehtäväksi oma-aloitteisesti jakaa tilannekuvatiedot myös erva-alueensa sairaanhoitopiirien alueella toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle.

Hyvinvointialue tulisi lisäksi velvoittaa keräämään alueellaan toimivilta yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilta tilannekuvaa valmiuskeskuksen ja aluehallintoviraston käyttöön.

52 § Valtion korvaukset valmiuden ylläpitämiseen ja häiriötilanteiden hoitamiseen

Esitetyssä säädöksessä tuodaan esille valtion mahdollisuus osallistua poikkeuksellisten häiriötilanteiden hoitamisesta hyvinvointialueille aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Aluehallintovirasto katsoo, ettei esitetyllä säädöksellä pystytä poistamaan poikkeuksellisten häiriötilanteiden jälkihoitoa nykyisin leimaavaa projektimaisuutta ja valtion tuen saannin epävarmuutta. Erityisesti tämä projektimaisuus näkyy psykososiaalisen tuen osalta. Säädöstä tulisi tarkentaa siten, että valtion rahoituksen saaminen voitaisiin taata sekä äkillisen poikkeuksellisen tilanteen akuuttiin hoitamiseen että tilanteen jälkihoitoon. Häiriötilanteiden jälkihoito ja sen psyykkiset ja sosiaaliset seuraukset kestävät pitkään, yleensä useita vuosia.

53 § Virka-apu

Esitettyä säädöstä pidetään kannatettavana.

Muut huomiot

Esityksessä on pyritty huomioimaan valvontatehtävien toteuttamiseen kohdistuvaa henkilötyövuosien lisäystarvetta aluehallintovirastoissa. Esityksessä on kuvattu laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaan tulevaa uutta tehtäväkokonaisuutta ja painopisteen siirtämistä ennakolliseen valvontaan ja ohjaukseen. Suurin osa aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaan

kohdistuvasta työpanoksesta on edelleen reaktiivista eli jälkikäteisvalvontaa, vaikka tavoitteena on jo nykytilanteessa ollut kehittää myös etukäteistä valvontaa. Vaikka valvonnan pääpainon tulisi omavalvontaan esitettyjen muutosten jälkeen olla hyvinvointialueen ja palveluntuottajan ajantasaisessa omavalvonnassa, tulee viranomaisvalvonnan tarve edelleen olemaan merkittävä. Aluehallintoviraston arvion mukaan kaikille aluehallintovirastoille yhteisesti esitetty 6 henkilötyövuoden lisäresurssi ei tule riittämään kuvatun laajan tehtäväkokonaisuuden hoitamiseen lain edellyttämällä tavalla.

Lisätiedot

Lisätietoja antavat tarvittaessa aluehallintoylilääkäri Laura Blåfield, puh. 0295 018 587 ja ylitarkastaja Emmi Häyrynen, puh. 0295 018 622, etunimi.sukunimi@avi.fi.

Johtaja	Leena Laajala
Aluehallintoylilääkäri	Laura Blåfield

Tämä asiakirja LSSAVI/18373/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/18373/2020 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Blåfield Laura 01.03.2021 13:33

Ratkaisija Laajala Leena 01.03.2021 13:36