12.1.2023 EOAK/7596/2022

Eduskunta, Sosiaali- ja terveysvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

ASIA: HE 299/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa otsikkokohdassa mainitusta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Yleistä

Ehdotuksen tavoitteena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta selkeytyisi ja yhtenäistyisi verrattuna nykytilaan. Valvontaviranomaisten ohjauksella ja valvonnalla pyritään varmistamaan, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Tavoitteena on turvata laadukkaan, vaikuttavan, turvallisen ja oikea-aikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa. Uuden lainsäädännön tavoitteet ovat erittäin kannatettavia.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisten ja julkisten palveluntuottajien toimintaedellytyksiä, rekisteröintiä, omavalvontaa ja valvontaa koskeva laki. Pidän julkisen ja yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan valvonnan yhdenmukaistamista perusteluna.

Totean, että tehokkaan ja vaikuttavan valvonnan toteuttaminen edellyttää riittävän osaamisen ja riittävien voimavarojen turvaamista. Olen laillisuusvalvontakäytännössäni toistuvasti kiinnittänyt huomiota aluehallintovirastojen valvontaan varattujen voimavarojen puuttee-

seen ja ohuuteen, joka on johtanut mm. erittäin pitkiin kantelujen käsittelyaikoihin. Laillisuusvalvonnassani olen havainnut merkittäviä puutteita myös omavalvonnan toteuttamisessa.

Omavalvonta ja omavalvontasuunnitelma ovat sinänsä hyviä työkaluja. Omavalvontaa onkin syytä vahvistaa, mutta toimivakaan omavalvonta ei kuitenkaan voi korvata ulkoista viranomaisvalvontaa, vaan ne muodostavat yhdessä valvonnan kokonaisuuden. Valvonta on kuitenkin aina viimesijainen keino toteuttaa potilaan ja asiakkaan oikeuksia. Oikeuksien toteutumisesta vastaa aina ensisijaisesti toiminnan harjoittaja.

Ehdotuksen mukaan kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat ja palveluyksiköt sisältyisivät samaan rekisteriin, jolloin palvelunjärjestäjillä, palveluja käyttävillä asiakkailla ja potilailla sekä valvontaviranomaisilla olisi entistä paremmat mahdollisuudet arvioida eri palveluja.

Valvontaviranomaisilla olisi palveluntuottajien ja palveluyksiköiden rekisteröinnin, ennakollisen ohjauksen ja neuvonnan avulla entistä paremmat mahdollisuudet ohjata palveluntuottajaa ja palveluyksikköä toteuttamaan laadukkaita palveluja. Kiinnitän huomiota siihen, että valvontaviranomaisen ohjaus- ja neuvontarooli ja valvontarooli ovat kuitenkin aina jännitteisessä suhteessa. Valvovan viranomaisen tulee ohjata ja neuvoa lainmukaiseen ja perusoikeuksien toteutumista edistävään toimintaan valvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella. Sitä vastoin valvojalle ei kuulu toiminnan varsinainen ohjaus ja siihen liittyvä neuvonta.

Esityksessä ehdotetaan rekisteröintimenettelyn virtaviivaistamista. Samalla luovuttaisiin osin ennakollisesta tarkastuksesta ja vahvennettaisiin palveluntuottajien ja palvelunjärjestäjien omavalvonnan ensisijaisuutta. Tämä vapauttaisi ensisijaisten valvontaviranomaisten (avit ja Valvira) voimavaroja toiminnan ja palvelujen järjestämisen valvontaan. Pidän esitystä perusteltuna.

SÄÄNNÖSTEN YKSITYISKOHTAISTA TARKASTELUA

Lain soveltamisala ja tarkoitus 1 §, soveltamisalan rajoitukset 2 §

Edotetun lain 1 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta ja tarkoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan laissa säädettäisiin valtion tai hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä julkisesti ja yksityisoikeudellisessa muodossa tuotettujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valvonnasta. Lain soveltamisalan piiriin kuuluisivat siten kaikki sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavat palveluntuottajat ja palveluyksiköt, julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin palveluntuottajat. Myös täysin yksityisellä sektorilla toimivat palveluntuottajat kuuluvat säännöksen perustelujen mukaan lain soveltamisalaan.

Soveltamisalan rajoituksista on säännökset lain 2 §:ssä. Ehdotetun 2 §:n 3 momentin mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitetun omaishoidon sekä perhehoitolaissa (263/2015) tarkoitetun perhehoidon toteuttaminen, joita kumpaakin toteutetaan kunnan ja hoitajan välisen toimeksiantosopimuksen perusteella. Säännöksen perusteluista ei käy ilmi, miten näiden toimintojen valvonta on tarkoitus järjestää. Totean, että olen laillisuusvalvonnassani katsonut, että perhehoitoon sisältyy myös sellaisia julkisia tehtäviä, joiden valvonta saattaa kuulua oikeusasiamiehen toimivaltaan. Lisäksi olen vakiintuneesti katsonut, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kannalta ei ole hyväksyttävää, ettei olisi osoitettavissa viranomaista, jolle toiminnan valvonta ensisijaisesti kuuluu.

Potilasasiavastaavista ja sosiaaliasiavastaavista annettavaa lakia koskeva hallituksen esitys HE 300/2022 on valiokunnan käsiteltävänä. Tuon esityksen edellyttämät muutokset tulisi tehdä nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen ennen sen hyväksymistä.

Määritelmät 4 §

Määritelmäsäännöksessä on määritelty erityistä tukea tarvitseva henkilö ja vaativaa sosiaalihuoltoa tuottava yksikkö.

Pykälän mukaan vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavalla palveluyksiköllä tarkoitetaan sosiaalihuollon ympärivuorokautista palveluyksikköä tai palveluyksikköä, jossa tuotetaan palveluja sosiaalihuoltolain 3 §:n 1 momentin 3 ja 6 kohdissa määritellyn mukaisesti erityistä tukea tarvitseville henkilöille tai jossa voidaan käyttää asiakkaan itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimenpiteitä.

Säännöksen sanamuoto ja sen yksityiskohtaiset perustelut eivät vastaa täysin toisiaan.

Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavia yksiköitä olisivat mainittujen säännösten perusteella laaja-alaista erityisosaamista edellyttävää sijaishuoltoa tuottavat lastensuojelulaitokset.”

”Vaativan sosiaalihuollon” määritelmä on pykälässä sidottu myös muun ohella itsemääräämisoikeutta rajoittaviin toimenpiteisiin. Yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetty (lisä)vaatimus ”laaja-alaisesta erityisosaamisesta” voi aiheuttaa valvonnan toteuttamisessa tulkinta- ja rajausongelmia.

Tämän takia pidän tarpeellisena soveltamisongelmien ja valvonnan yhtenäisen käytännön turvaamiseksi, että valiokunta arvioisi, tulisiko pykälää tältä osin vielä muuttaa.

Palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteröinti 11 §

Ehdotetun 11 §:n mukaan Valvira ylläpitäisi valtakunnallista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteriä (Soteri) palveluntuottajien ja sosiaali- ja terveyspalvelujen rekisteröintiä, valvontaa ja tilastointia sekä muiden viranomaisten lakisääteisiä tehtäviä varten.

Pidän rekisterin perustamista erittäin tarpeellisena. Pidän erityisen myönteisenä sitä, että rekisterissä olisivat sekä julkiset että yksityiset palveluntuottajat ja sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavat palveluyksiköt. Rekisteri palvelee paitsi valvontaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon yksilöllistä järjestämistä siten, että palveluntuottajilla on mahdollisuus arvioida rekisteritietojen avulla, miten ja missä asiakkaan tai potilaan tarpeenmukainen huolenpito ja hoito on järjestettävissä.

Rekisteriin tallennettavat tiedot ja niiden poistaminen 12 §

Esityksen 12 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan palvelutuottajien rekisteriin tallennettaisiin palveluntuottajan ilmoittamat toiminnan rekisteröinnin, valvonnan ja tilastoinnin kannalta tarpeelliset tiedot. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Momentin 1 kohdan mukaan rekisteriin tallennetaan ne tiedot, jotka palveluntuottajan tulee rekisteröintiä varten ilmoittaa 16 §:n mukaisesti, nämä tiedot ovat myös tarpeellisia valvonnan ja tilastoinnin kannalta.”

Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi 12 §:ssä tulisi viitata samoin kuin perusteluissa lain 16 §:ään.

Rekisteriin merkittäisiin tietoja siten kuin ehdotuksen 12 §:ssä, 16 §:ssä ja 17 §:ssä säädetään.

Pidän tarpeellisena, että rekisteriin sisällytettäisiin tiedot palveluntuottajan korjaavista toimenpiteistä, jotka on tehty rekisteriin tallennettavien valvontaviranomaisten toimenpiteiden vuoksi. Tämä on perusteltua, koska valvontaviranomaisten määräämistä seuraamuksista säilytetään pykälän 2 momentin mukaan rekisterissä viisi vuotta.

Mielestäni olisi myös perusteltua, että rekisterin erilaisten käyttötarkoitusten toteuttamiseksi – valvonta, palvelujen suunnittelu ja järjestäminen, asiakkaan ja potilaan osallistumisoikeudet, hyvän palvelujen laadun kehittäminen – rekisterin tietosisältöä voitaisiin kehittää siten, että rekisteriin voitaisiin jatkossa tallentaa myös ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvontakannanottoja.

Julkinen tietopalvelu 14 §

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi julkisesta tietopalvelusta. Sen perusteella kaikki tiedot (henkilötunnuksia lukuun ottamatta) palveluntuottajista ja seuraamuksista voitaisiin julkaista.

Julkisella tietopalvelulla lisätään palvelujärjestelmän avoimuutta. Avoimuudella edistetään myös asiakkaan ja potilaan osallistumisoikeuksia omien palveluidensa suunnittelussa, esimerkiksi palvelujen tarvetta kartoitettaessa tai asiakassuunnitelmaa laadittaessa sekä palveluja järjestettäessä.

Julkisella tietopalvelulla on siten myönteinen merkitys asiakkaiden ja potilaiden tiedon saannin kannalta. Julkisen tietopalvelun käyttöönotolla voi olla myönteistä merkitystä myös palveluyksikön toiminnan, laadun ja omavalvonnan kehittämisessä. Se saattaa edistää valvontaviranomaisten antaman hallinnollisen ohjauksen noudattamista ja myönteisten muutosten toimeenpanoa. Valvontaviranomaisen valvonta ei koskaan kohdistu kattavasti kaikkiin yksiköihin, mutta valvontakannanotoilla voi olla merkittävää mainehaittaa. Tämä korostaa käsitykseni mukaan valvonnan kohteen korjaavien toimenpiteiden rekisteröinnin tärkeyttä.

Rekisteröintiä varten annettavat tiedot ja rekisteritietojen täydentäminen 16-17 §

Esityksen 16 §:ssä on säädetty niistä tiedoista, jotka palveluntuottajan on annettava rekisterinpitäjälle.

Palveluntuottajalla on 17 §:n mukaan velvollisuus pitää valtakunnalliseen palveluntuottajien rekisteriin antamansa tämän lain 16 §:n mukaiset tiedot ajantasaisina.

Pidän säännöksiä erittäin tarpeellisena, mm. valvonnan laadun varmistamiseksi.

Ennakkotarkastus 20 §

Totean yleisesti, että esitys riskiperusteisesta harkinnasta tarkastusten toteuttamisessa on sinänsä kannatettava. Jos valvonnan voimavarat eivät kuitenkaan ole riittäviä, voi ennakkotarkastusten suorittaminen käytännössä rajoittua pykälän 1 momentin tarkoittamiin yksiköihin - sairaalaan ja vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavaan palveluyksikköön. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkastus rajattaisiin suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisesti tämän tarkoituksen kannalta välttämättömään sisältöön ja toteutustapaan. Totean, että säännökseen ei sen sanamuodon mukaan sisälly tällaista ennakkotarkastuksia koskevan toimivallan rajausta. Säännöksen perusteluilla ei voi rajata valvovan viranomaisen harkintavaltaa. Lisäksi perustuslain julkiselle vallalle asettama velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämisestä voi nähdäkseni edellyttää tarkastuksen sisällön ja toteuttamistavan ulottamista muuhunkin kuin välttämättömään.

Palveluntuottajan ja henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus 29 §

Ehdotuksen mukaan velvollisuus ilmoittaa epäkohdista koskisi ehdotuksen mukaan myös terveydenhuoltoa. Olen aikaisemmin esittänyt lainsäädännön täydentämistä tältä osin (sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 18.2.2021 antamani lausunto EOAK/8276/2020 hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 241/2020 vp).

Ehdotuksen mukaan ilmoituksen tehneen henkilön on ilmoitettava asiasta salassapitosäännösten estämättä aluehallintovirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei korjata viivytyksettä.
Ehdotettu 4 momentti poikkeaisi sosiaalihuoltolain 49 §:stä, jonka mukaan ilmoituksen vastaanottaneen henkilön tulee käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi.

Sosiaalihuoltolain 49 §:n mukaan ilmoitusvelvollisuus edelleen valvontaviranomaiselle on ilmoituksen alun perin vastaanottaneella henkilöllä. Ehdotetussa 29 §:ssä tämä jatkoilmoitusvelvollisuus olisi ilmoituksen alun perin tehneellä henkilöllä.

Mielestäni säännös esitetyssä muodossaan on ongelmallinen, koska ilmoituksen tehneellä henkilöllä ei välttämättä ole mahdollisuuksia arvioida mitä toimenpiteitä on tehty tai ovatko tehdyt korjaustoimenpiteet olleet riittäviä. Säännös jättää auki myös tilanteen, jossa ilmoituksen tehnyt henkilö ei enää työskentele palveluntuottajan palveluksessa.

Esitystä tulisi muuttaa siten, että ilmoitusvelvollisuus olisi ilmoituksen vastaanottaneella henkilöllä. Lisäksi ilmoituksen tehneellä henkilöllä olisi tulisi olla aina oikeus ilmoituksen tekoon.

Viranomaisvalvonta ja siihen liittyvä ohjaus 32 §

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi aluehallintovirastojen ja Valviran keskinäisestä työnjaosta ja toimivallasta.

Varsin tavallinen tilanne varsinkin sosiaalihuollossa on, että kantelu kohdistuu asiakkaan sijoituspaikkaan sekä vastuussa olevan sijoittajaviranomaisen (hyvinvointialueen) toimintaan. Tällaisessa tilanteessa, jos sijoittajaviranomainen ja toimintayksikkö sijaitsevat eri aluehallintovirastojen toimialueella, toimivaltainen valvontaviranomainen olisi pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan Valvira.

Tämän takia pitäisin perusteltuna muuttaa säännöstä siten, että Valvira voisi yksittäistapauksessa määrätä 2 kohdan estämättä jonkun aluehallintoviraston käsittelemään valvonta-asia, myös tilanteessa, jossa ei ole kysymys 1 kohdassa tarkoitetusta periaatteellisesta tai laajakantoisesta asiasta. Tämä olisi tarkoituksenmukaista myös sen vuoksi, että Valviran voimavarat ovat merkittävästi ohuemmat kuin aluehallintovirastojen.

Viranomaisten välinen yhteistyö 34 §

Pykälän 1 momentin mukaan valvontaviranomaisten olisi tarvittaessa toimittava yhteistyössä keskenään ja muiden viranomaisten kanssa hoitaessaan tässä laissa säädettyjä tehtäviä.

Säännöksen 3 momentin mukaan valvontaviranomaisen on ilmoitettava epäkohdista ja puutteista palvelunjärjestäjille. Edelleen pykälän 4 momentin mukaan palvelunjärjestäjän ja valvontaviranomaisen on lähetettävä toisilleen tiedoksi laatimansa tarkastuskertomukset, jotka koskevat palvelunjärjestäjälle palveluja tuottavan palveluntuottajan tai tämän alihankkijan toimintaa.

Totean, että tiedon luovuttaminen 3 ja 4 momentin tarkoittamissa tilanteissa voi koskea myös salassa pidettäviä tietoja samalla tavoin kuin 2 momentissa säädetään. Tämän takia olisi mielestäni perusteltua, että 3 ja 4 momentissa mahdollistettaisiin tiedon luovutus salassapitosäännösten estämättä.

Palveluntuottajan rekisteristä poistaminen 40 §

Ehdotetun 40 §:n 3 momentin mukaan palveluntuottajalle olisi varattava ennen rekisteristä poistamista mahdollisuus korjata rekisteröinnin edellytyksissä havaittu, korjattavissa oleva puute. Samanlainen edellytys olisi 7 §:n 1 momentin 1 kohdan palveluntuottajan luotettavuutta koskevissa kriteereissä.

Totean tämän olevan suhteellisuusperiaatteen mukaista. Katson kuitenkin, että käytännössä voi esiintyä niin vakavia tilanteita, joissa on suhteellisuusperiaatteen mukaista ja potilas- ja asiakasturvallisuuden kannalta välttämätöntä tehdä rekisteristä poistamista koskeva päätös ilman että palveluntuottajalle varataan mahdollisuus korjata puute tai poistaa epäkohta.

Tiedonsaantioikeus 45 §

Valvontaviranomaisilla olisi oikeus saada pykälän 1 momentissa tarkoitetuilta tahoilta tämän lain mukaisten tehtäviensä suorittamista varten välttämättömät tiedot.

Pykälän 5 momentin palvelunjärjestäjä ja palveluntuottaja ovat velvollisia antamaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnastaan Valviralle ja aluehallintovirastolle ohjaus- ja valvontatehtävän toteuttamiseksi tarpeelliseksi katsottavia tietoja ja selvityksiä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä.

Säätämisjärjestysperusteluissa on kuvattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, jonka nojalla ehdotuksessa on tehty ero toisaalta ”välttämättömien” ja ”tarpeellisten tietojen osalta”. Totean tältä osin, että perustuslakivaliokunta ei käsitykseni mukaan ole tuossa tulkintakäytännössään arvioinut perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa tarvittavien tietojen saamista ja luovuttamista. Tällaiselle valvonnalle on tyypillistä, ettei valvonnassa tarvittavia tietoja ole mahdollista yksilöidä ennalta lainsäädännössä. Sosiaali- ja ter-

veysvaliokunnan tulisi vielä arvioida, olisiko säännöstä muutettava siten, ettei se aiheuta tulkintaongelmia käytännön toiminnassa.

Rangaistussäännökset 50–51 §

Esityksen 50 § sisältää luvatonta sosiaalihuollon ammattitoimen harjoittamista koskevan rangaistussäännöksen. Esityksen 51 §:ssä taas viitataan luvattoman terveydenhuollon ammattitoimen harjoittamisen osalta rikoslain 44 luvun 3 §:ään.

Se, miksi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattitoimien luvatonta harjoittamista koskevat rangaistussäännökset ovat esityksessä erilaiset ei ilmene hallituksen esityksen perusteluista. Esitys vastannee tältä osin kuitenkin kriminalisointia ja rangaistussäännöksiä koskevaa keskittämisperiaatetta, jonka mukaan rikoksista, joihin liittyy vankeusrangaistusuhka, tulee pääsääntöisesti säätää rikoslaissa. Esityksen perusteluissa ei ole esitetty perusteita erilaisille rangaistussäännöksille eikä sille, miksi sosiaalihuollon ammattihenkilönä ilman laillista oikeutta toimimista (50 § 1 mom.) koskeva rangaistussäännös on päädytty sijoittamaan tähän lakiin sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain sijasta.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijäneuvos Tapio Räty
Esittelijäneuvos Heidi Laurila

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.