



## Sosiaali- ja terveystieteiden lausunto

Asiantuntijakuuleminen 12.6.2018

### **Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunto hallituksen esityksestä 52/2017 vp eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystieteiden tuottamisesta**

#### *Yleisiä huomioita*

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan sekä julkisten että yksityisten palvelun tuottajien rekisteröiminen samaan rekisteriin on valvonnan kannalta hyvä asia. Palvelujen käyttäjien kannalta on tärkeää, että jatkossa palvelun tuottajista ja palveluista voi saada tietoa julkisesta tietopalvelusta.

Hallituksen esityksestä puuttuu kattava arviointi siitä, mitä vaikutuksia lakimuutoksella olisi asiakas- ja potilasturvallisuuteen. Esitetyt palvelun tuottajaa ja toimintaa koskevat edellytykset ovat melko väljästi muotoillut ja niihin sisältyy paljon harkintavaltaa. Lisäksi laatusuosituksia sekä muita ohjeita ja linjauksia on viime vuosina purettu. Vaarana on, että valvontaviranomaisten ratkaisusta ja menettelytavoista ei muodostu yhdenmukaista käytäntöä.

#### *Kotipalvelun tukipalvelut*

Aluehallintovirasto katsoo, että samojen rekisteröinti- ja valvontasäännösten soveltaminen jatkossa kaikkiin palvelun tuottajiin edistää palvelun tuottajien yhdenvertaista kohtelua. Nykytilanteessa erilaiset menettelyt erilaisille palvelun tuottajille ovat aiheuttaneet epätietoisuutta.

Palvelun tuottajien yhdenvertaista kohtelua ei kuitenkaan edistä se, että kotipalvelun tukipalvelut on rajattu pois ehdotetun lain soveltamisalasta. Sosiaali- ja terveystieteiden muistion mukaan kotipalvelun tukipalvelut on yksiselitteisesti aina rajattu pois lain soveltamisalasta. Tukipalvelun tuottajilla ei muistion mukaan olisi velvollisuutta rekisteröityä, eikä heihin sovellettaisi lain vaatimuksia. Rajausta perustellaan sillä, ettei kyseessä ole sellainen asiakasturvallisuuden kannalta merkityksellinen sosiaalialan ammatillista osaamista edellyttävä palvelu, jonka antamista olisi valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna välttämätöntä säännellä ja valvoa. Tukipalvelu voitaisiin kuitenkin muistion mukaan merkitä informatiivisesti rekisteriin osana kotipalvelua. Tämän infor-

matiivisen merkinnän avulla verohallinto voisi varmentua palvelun luonteesta sosiaalipalveluna, jolla ei ole arvonlisäverovelvollisuutta. Ministeriön näkemyksen mukaan tukipalvelu ei ole koskaan itsenäinen palvelu vaan se on aina osa kotipalvelua. Kotipalvelun tuottajalla olisi muistion mukaan velvollisuus valvoa ja varmistua siitä, että asiakkaalle tuotetaan hänen tarvitsemansa tukipalvelut, ja valvontaviranomainen puolestaan valvoisi, että kotipalvelun tuottaja täyttäisi tämän omavalvontavelvollisuutensa.

Ministeriön muistiossaan kotipalvelun tukipalveluista esittämä on ristiriidassa hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen kanssa. Niissä todetaan muun muassa, että kotipalveluun sisältyvät tukipalvelut kuuluisivat tämän lain soveltamisalaan silloin, kun ne ovat osa muuta sosiaalipalvelua asiakas- tai palvelusuunnitelmaan sisällytettynä palveluna. Hallituksen esityksen mukaan yhteisen palveluyksikön ja vastuullisen palvelun tuottajan käsitettä sovellettaisiin myös kotipalveluun sisältyvien tukipalvelujen tilanteeseen.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan rekisteriin ei tulisi merkitä sellaisia tukipalveluita, joita valvontaviranomainen ei lain soveltamisalan rajauksen vuoksi voisi valvoa. Ehdotettu järjestely on omiaan hämärtämään valvonnan piiriin kuuluvien palvelujen rajaa. Aluehallintovirasto on eri mieltä ministeriön kanssa siitä, etteivät kotipalvelun tukipalvelut ole asiakasturvallisuuden kannalta merkityksellisiä palveluita ja siitä, ettei tukipalvelu ole koskaan itsenäinen palvelu. Yksittäisiä, ainoastaan kotipalvelujen tukipalveluita tuottavia palvelun tuottajia toimii nykyisin kuntiin tekemiensä ilmoitusten perusteella. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan kotipalvelun tukipalveluiden antamiseen sisältyy merkittävä asiakasturvallisuusriski, koska palveluja annetaan haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden kodeissa ja työskentely tapahtuu usein yksin. Tästä syystä aluehallintovirasto katsoo, että sosiaalipalveluihin kuuluvina myös kotipalvelun tukipalvelut tulisi sisällyttää lain soveltamisalaan ja siten rekisteröintivelvollisuuden ja valvonnan piiriin. Aluehallintovirasto pitää asiakasturvallisuuden näkökulmasta kestävämmänä ehdotettua tilannetta, jossa kotipalvelujen tukipalvelut jäisivät viranomaisvalvonnan ulkopuolelle.

## Välineet

Ehdotetun lain 6 §:n mukaan palvelun tuottajan toimitilojen ja välineiden on oltava riittävät ja asianmukaiset. Ehdotetun 18 §:n mukaan valvontaviranomainen voi tarvittaessa rekisteriin merkitsemistä koskevassa päätöksessä asettaa asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja koskien palvelutuotantoon käytettäviä tiloja, henkilöstöä, omavalvontaa, valvovalle viranomaiselle toimitettavia tietoja, rekisteröinnin määräaikaaisuutta taikka itse palvelun sisältöä ja menettelytapoja. Aluehallintovirasto esittää, että 18 §:n ehtojen luetteloon lisätään myös 6 §:ssä tarkoitetut välineet.

Käsitteiden käyttö ei ole täysin johdonmukaista, sillä ministeriön muistionsa liitteessä ehdottamassa uudessa 27 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä puhutaan välineen käytön keskeyttämisestä. Kuitenkin saman momentin seuraavassa virkkeessä väline on muuttunut laitteeksi. Täytäntöönpanoa koskevassa 31 §:ssä käytetään taas termiä väline.

## *Omavalvonta*

Lakiesityksen 9 §:n mukaan palvelun tuottajan on laadittava toiminnan laadun, asianmukaisuuden ja turvallisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelun tuottajan ja sen lukuun tuotetut palvelut. Omavalvontasuunnitelmien julkaiseminen palvelun tuottajien internet-sivuilla lisää toiminnan läpinäkyvyyttä. Mikäli palvelun tuottajan toiminta on laaja-alaista ja sisältää paljon erilaisia palvelukokonaisuuksia, on aluehallintoviraston näkemyksen mukaan vaarana, että suunnitelma jää liian yleiselle tasolle eikä tällöin ole käyttökelpoinen asiakirja käytännön työssä. Lakiesityksen mukaan Valvira antaisi määräykset omavalvontasuunnitelman laatimisesta, sisällöstä ja seurannasta. Aluehallintovirasto arvioi, että mainitut määräykset vähentävät mutta eivät kokonaan poista muun ohjauksen ja koulutuksen tarvetta.

## *Tarkastukset*

Hallituksen esitys laajentaisi niiden palveluyksiköiden piiriä, joihin valvontaviranomaisen on tehtävä ennakkotarkastus ennen palvelun rekisteröintiä. Aluehallintovirastoissa ei tällä hetkellä tehdä ennakkotarkastuksia terveydenhuollon palveluyksiköihin, vaan tarkastuksen tekevät kunnat. Sairaaloiden ennakkotarkastaminen olisi siis aluehallintovirastoille uusi tehtävä. Toisaalta osa terveydenhuollon yksiköistä, jotka nykyisin tarkastetaan kuntien toimesta, jäisi ehdotetun lain myötä pääsääntöisesti kokonaan ennakkotarkastusten ulkopuolelle. Huolena on, että terveydenhuollossa ennakkotarkastusten väheneminen saattaa lisätä jälkivalvonnan tarvetta. Sosiaalihuollossa tarkastetaan nykyisin ympärivuorokautisia yksityisiä sosiaalipalveluita tuottavat toimintayksiköt. Ennakkotarkastuksia tehtäisiin jatkossa myös muihin vaativan sosiaalihuollon palveluyksiköihin.

Valvontaviranomaisen suorittamien ennakkotarkastusten lisääntyminen edellyttää lisäresursseja sekä sosiaali- että terveydenhuollon palvelujen rekisteröinnissä. Sairaaloiden ennakkotarkastusten siirtyminen kunnilta valvontaviranomaiselle sekä laadunhallintajärjestelmiin perehtyminen lisäävät myös koulutuksen tarvetta valvontaviranomaisessa. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon palveluja antavien palveluyksiköiden tilojen ja laitteiden tarkastaminen vaatii erityisosaamista, jota valvontaviranomaisella ei välttämättä ole. Tämän vuoksi lakiin ehdotettu mahdollisuus käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita on tärkeä.

Ehdotetun lain 16 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että valvontaviranomaisen on tarkastettava sairaala ja vaativan sosiaalihuollon palveluyksikkö ennen yksikön rekisteröimistä. Lain 17 §:n 1 momentin mukaan, jos sairaalassa tai vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavassa palveluyksikössä on käytössä akkreditoidun sertifiointiorganisaation sertifioima eurooppalaisten tai kansainvälisten standardien mukaisesti riippumattoman toimielimen arvioima sertifioitu laadunhallintajärjestelmä, 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua ennakkotarkastusta ei tarvitse tehdä. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan lakiin tai sen esitöihin tulisi selvytyden vuoksi kirjata, että sertifioidusta laadunhal-

lintajärjestelmästä huolimatta valvontaviranomainen voisi tarvittaessa tehdä ennakkotarkastuksen. Laadunhallintajärjestelmä ei välttämättä kata kaikkia niitä seikkoja, joita valvontaviranomainen pitää tärkeinä arvioidessaan palveluyksikön toimintaedellytyksiä sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Ennakkotarkastuksen tekemisen tulisi olla mahdollista myös siitä syystä, että tarkastuksella voidaan antaa vaikuttavaa ennakkollista ohjausta, mikä on omiaan vähentämään jälkikäteisen valvonnan tarvetta.

Jälkikäteisten tarkastusten osalta hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tarkastuksen suorittamiseen olisi oltava perusteltu syy. Perusteltu syy tarkoittaisi, että tarkastuksia ei voitaisi suorittaa satunnaisotannalla taikka muutoin ilman yksilöityä oikeusjärjestyksen kannalta hyväksyttävää perustetta. Tällainen peruste tarkoittaisi ensisijaisesti sitä, että viranomaisella olisi saamiensa tietojen perusteella objektiivisesti perusteltavissa oleva syy epäillä lainvastaista menettelyä. Perusteena voisi olla esimerkiksi kantelukirjoitus tai tiedotusvälineissä esillä olleet väitteet tai epäilyt mahdollisista epäkohdista.

Aluehallintovirasto toteaa, että sille on erityislainsäädännössä säädetty erityisiä valvontatehtäviä. Lastensuojelulain 80 §:n nojalla aluehallintoviraston on seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa 79 §:ssä säädetyn lisäksi omasta aloitteestaan tapahtuvien tarkastuskäyntien avulla ja erityisesti valvottava tämän lain 11 luvun nojalla tapahtuvaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä lastensuojelulaitoksissa. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 75 a §:n mukaan aluehallintoviraston on erityisesti valvottava 3 a luvun nojalla tapahtuvaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Vastaava säännös on myös mielenterveyslaissa. Rajoitustoimenpiteiden käyttö on sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltavana olevan lain myötä laajenemassa myös muihin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on useita asiakas- ja potilasryhmiä, jotka eivät itse kykene valvomaan käyttämiensä palvelujen laatua tai tekemään kanteluita taikka epäkohtailmoituksia. Mikäli valvontaviranomaisella täytyy kaikissa tilanteissa olla objektiivisesti perusteltavissa oleva syy epäillä lainvastaista menettelyä, jotta tarkastus voidaan tehdä, saattavat monet vakavatkin epäkohdat jäädä kokonaan havaitsematta, mikä saattaa vaarantaa asiakkaiden ja potilaiden perusoikeuksien ja asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutumisen.

### *Tietojen luovuttaminen*

Ehdotetun lain 33 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että valvontaviranomainen saa salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille tai syyttäjälle tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan saamansa tiedon palvelun tuottajasta tai palvelun tuottajan palveluksessa olevasta henkilöstä ja muut asian selvittämiseksi välttämättömät tiedot, jos saadun tiedon perusteella palvelun tuottajaa tai palvelun tuottajan palveluksessa olevaa henkilöä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, taikka erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaatii asian selvittämistä.

Säännöksestä ei ilmene, koskeeko oikeus ilmoittaa tietoja salassapitosäännösten estämättä poliisille tai syyttäjälle vain tilanteita, joissa ilmoittaminen tapahtuu valvontaviranomaisen omasta aloitteesta. Mikäli tarkoituksena on, että tietoja voitaisiin luovuttaa

myös poliisin tai syyttäjän pyynnöstä, tulisi sen käydä selkeästi ilmi säännöksen sanamuodosta.

Huomioon on otettava myös se seikka, että sosiaalihuollon osalta aluehallintoviraston oikeudesta antaa tietoja poliisille, syyttäväviranomaiselle ja tuomioistuimelle on nimenomaisesti säädetty laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (18 § ja 27 §). Asiakaslain mainituissa säännöksissä on eroteltu ne tiedot, joita voidaan antaa pyydettyäessä, ja ne tiedot, jotka voidaan antaa oma-aloitteisesti. Ehdotetusta laista tai sen esitöistä ei ilmene, mikä näiden kahden osittain päällekkäisen tietojen luovuttamista koskevan säännöksen keskinäinen suhde on. Tämän määrittelyn tekeminen olisi tärkeää, koska säännökset eivät ole sisällöltään yhteneväiset.

### *Voimaantulo ja siirtymäsäännökset*

Ministeriön muistion mukaan laki tulisi voimaan yksityisten palvelun tuottajien osalta vuonna 2019 ja julkisten palvelun tuottajien osalta siinä vaiheessa, kun maakunnilla olisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuus eli vuonna 2020. Aluehallintovirasto toteaa, että lain toimeenpano tulee asettamaan suuria haasteita ja lisätyötä valvontaviranomaisille, minkä vuoksi aluehallintovirasto suhtautuu epäilevästi esitettyyn aikatauluun. Uuden rekisterin luomiseen tarvitaan riittävä valmistelu-aika, ja jotta rekisteröinti olisi sujuvaa, tulisi palvelujen tuottajille tarjota mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Lisäksi palvelun tuottajien taloudellisten toimintaedellytysten tarkastamisen tehokas toteuttaminen edellyttää valvontaviranomaiselle helppoa ja nopeaa pääsyä muiden viranomaisten rekistereihin. Myös palvelujen tuottajat tarvitsevat riittävästi aikaa saattaakseen palvelunsa vastaamaan uuden lain vaatimuksia.

Muistiossa esitetty uusi viranomaisten toimivaltaa siirtymäkaudella sääntelevä 43 § näyttäisi olevan ristiriidassa lain 12 §:n kanssa. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan 43 § olisi syytä arvioida uudelleen ja sovittaa yhteen 12 §:n kanssa. Valittu sääntelymalli aiheuttaa runsaasti hallinnollista työtä. Epäselvyyksien välttämiseksi olisi myös syytä tarkentaa valvontaviranomaisten välistä toimivallanjakoa ohjauksessa ja valvonnassa.

### *Muita huomioita*

Lakiesityksen mukaan rekisteröidyn palvelun tuottajan olisi suoritettava vuosimaksu. Valvontaviranomaisen tulee tehdä vuosimaksusta päätös, johon voi hakea oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Koska vuosimaksu määrätään palveluntuottajalle, se saattaa suosia suuria palvelun tuottajia. Maksu olisi sama riippumatta siitä, montako palveluyksikköä tuottajalla on. Jotta vuosimaksu kohdentuisi oikeudenmukaisemmin pienten ja suurten palvelun tuottajien kesken, tulisi arvioida, voidaanko vuosimaksun suuruus sitoa palveluyksiköiden määrään.

Palvelun tuottajan rekisteristä poistamista ja palveluyksikköä koskevan rekisteröinnin poistamista koskevat säännökset (28 § ja 29 §) ovat epäselviä, ja niissä käytetään

epäjohtonmukaisesti käsitteitä rekisteristä poistaminen ja rekisteröinnin peruuttaminen. Näitä säännöksiä tulisi selkeyttää, jotta vältetään tulkintaongelmat valvontatyössä. Käsitteiden käytön lisäksi säännöksissä on myös muita ongelmallisia kohtia. Esimerkiksi 29 §:n 3 momentin mukaan palveluyksikkö poistetaan rekisteristä myös, jos palveluyksiköstä vastaavan palvelun tuottajan rekisteröinti poistetaan. Saman pykälän 4 momentin mukaan palveluyksikön toimintaa ei saa jatkaa sen jälkeen, kun palveluyksikköä koskeva merkintä on poistettu palvelun tuottajien rekisteristä tai palveluyksikön rekisteröinti on peruutettu. Tämä voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin ja suuriin käytännön ongelmiin. Samalla palvelun tuottajalla voi olla vastuullaan esimerkiksi kymmeniä sosiaalihuollon ympärivuorokautisia tehostetun palveluasumisen yksiköitä, joiden toimintaa ei saisi jatkaa palvelun tuottajan rekisteröinnin poistamisen jälkeen.

Vastuullisen palvelun tuottajan muuttaminen valtuutetuksi palvelun tuottajaksi on kannatettava muutos. Valtuutettu palvelun tuottaja kuvaa paremmin sitä tehtävää, jota sopimuksella valittu palvelun tuottaja yhteisessä palveluyksikössä hoitaa. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan yhteinen palveluyksikkö ja valtuutettu palvelun tuottaja saattavat kuitenkin aiheuttaa tulkintaongelmia vastuun kohdentumisessa. Ministeriön muistion mukaan valvova viranomainen voisi aina tarvittaessa tutkia yhteisen palveluyksikön yksityisoikeudellisen sopimusjärjestelyn sisällön, mikäli sen on tarpeellista vastuun kohdentamiseksi. Aluehallintovirasto toteaa, että palvelujen käyttäjillä tällaista mahdollisuutta ei ole, minkä vuoksi asiakkaan tai potilaan on mahdotonta selvittää, mikä taho on vastuussa mahdollisesta palvelun virheestä.

Aluehallintovirasto toteaa, että palveluyksiköihin tehtävät muistutukset sekä yksikössä tehtävät HaiPro-ilmoitukset antavat kuvaa palvelujen laadusta sekä asiakas- ja potilasturvallisuudesta. Olisi tärkeää pohtia, miten näitä tietoja voitaisiin hyödyntää valvontaviranomaisen riskinarvioinnissa. Voidaan pohtia, tulisiko palvelujen tuottajille säätää esimerkiksi jonkinlainen muistutuksia ja HaiPro-ilmoituksia koskeva raportointivelvollisuus, jotta tiedot saataisiin valvontaviranomaisen käyttöön.

Aluehallintovirasto kysyy, onko lakiehdotuksen 42 §:ssä oleva viittaus sosiaalihoitolain 2 §:n 2 momenttiin virheellinen. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan viittauksella on mahdollisesti tarkoitettu sosiaalihoitolain 2 §:n 1 momenttia.

Paula Hevosmaa  
Terveystieteiden ylilääkäri

Sirpa Kernisalo-Perälä  
Terveystieteiden ylilääkäri

Hanna Kujanpää  
Ylilääkäri

Tämä asiakirja ESAVI/10698/2018 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/10698/2018 har godkänts elektroniskt

Kujanpää Hanna 11.06.2018 13:44

Kernisalo-Perälä Sirpa 11.06.2018 13:43

Hevosmaa Paula 11.06.2018 13:44