

Lausunto

25.03.2022

Asia: VN/11423/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi

Taustatiedot

Vastaajatahon virallinen nimi

Ylikunnallinen valvontakeskushanke, Varsinais-Suomen tulevaisuuden sosiaali- ja terveystakeskushanke

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Karolina Olin, projektipäällikkö

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

Karolina Olin, karolina.olin@tyks.fi, p. 050 4381 772

Lausunnonantajan lausunto

1. Onko lain soveltaminen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa oleviin tahoihin riittävä (1 §, 4 § 1 kohta)?

Kyllä

2. Onko lain soveltaminen samanlaisena kaikkiin palveluntuottajiin niiden oikeudellisesta muodosta ja toiminnan tarkoituksesta huolimatta perusteltu ratkaisu (1 §, 4 § 2 kohta)?

Kyllä

3. Parantavatko palveluntuottajalle ja toiminnalle asetetut edellytykset asiakas- ja potilasturvallisuutta (2 luku, 16 §)?

Kyllä pääosin

4. Vähentääkö palveluntuottajan ja sen palveluyksiköiden erillinen rekisteröinti, palveluyksiköiden siirtokelpoisuus ja riskiperusteinen hyväksymismenettely palveluntuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä (16 §, 21 §)?

Ei kaikilta osin

5. Vähentääkö yhteisen palveluyksikön käyttömahdollisuus palveluntuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä ja parantaako se mahdollisuuksia valvoa toimintaa kokonaisuutena (4 § 6 kohta, 22 §)?

Ei kaikilta osin

6. Onko valtuutetun palveluntuottajan käsite ja tehtävät perusteltuja (4 § 6 kohta, 22 §)?

Ei kaikilta osin

7. Onko valtuutetun palveluntuottajan käsitteelle muita vaihtoehtoja?

Ei kantaa

8. Onko palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan omaoikeuksia koskevat säännökset riittävät (4 luku)?

Ei

9. Ovatko valvontaviranomaisen keinot riittävät asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta (5 luku)?

Kyllä

10. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaista?

4 §

- Määritelmät kaipaavat tarkennusta, erityisesti seuraavat:

3) Sosiaalipalvelun määritelmää tarkentaisi viittaus 2 §, jossa on rajattu määritellyt sosiaalihuoltolain palvelut tämän lain soveltamisalan ulkopuolelle.

5) Palveluyksikköä koskeva määrittely vaatii tarkentamista. Tarkennusta kaippaa erityisesti se, mistä hallinnollisesta tasosta puhutaan. Nyt esitetyn luonnoksen mukaan määrittely on vielä ymmärrettävä pienemmissä organisaatioissa mutta suurempien organisaatioiden kohdalla epäselvyydet ja tulkinnanvaraisuudet moninkertaistuvat.

- Nyt perusteluissa mainitaan, että palveluyksikkö vastaa nykyistä toimintayksikköä. Nykyisen Valviran määritelmän mukaan toimintayksikkö on esimerkiksi sairaala. Lakiluonnoksessa omavalvontasuunnitelmat on kohdennettu palveluyksikkötasolle, joka käytännössä tarkoittaisi, että omavalvontasuunnitelma laadittaisiin sairaala-tasolla, eikä osastokohtaisia omavalvontasuunnitelmia. Lakiluonnoksen hengestä on monessa kohdin ymmärrettävissä, että omavalvontasuunnitelmat on kuitenkin tarkoitettu laadittavaksi pienimmälle mahdolliselle yksikkörakenteelle.

- Lisäksi, mikäli asiasta ei ole tulossa erillistä asetusta/määräystä, lain tulisi sisältää määritelmät termeille epäkohta ja vaaratapahtuma.

6 §

- 2 momenttia selventäisi viittaus, mistä löytyvät mainittujen tahojen yleiset edellytykset.

7 §

- 4 momenttia selventäisi viittaus, mistä löytyvät mainittujen tahojen yleiset edellytykset.

8 § otsikkoa tulisi täydentää vastaamaan pykälätekstiä: toimitilat, laitteet, toimintaympäristö, välineet ja tietojärjestelmät. Pykälätekstin informatiivisuutta lisäisi viittaukset mainittuja osa-alueita koskevaan muuhun säätelyyn.

10 §

- 1 momentti terminologian tarkentaminen. Nyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun ... asiakaskeskeistä... Terveystenhuollon ... hoito- ja toimintakäytäntöihin. Tulee huomioida sekä sosiaali- että terveydenhuolto.

15 §

- Lainvalmistelutöissä on todettu: ” Pykälän 3 momentin mukaan, jos rekisteröinti-ilmoitus kuitenkin annettaisiin paperisena asiakirjana suoraan toimivaltaiselle aluehallintovirastolle, se voisi ottaa sen käsiteltäväkseen suoraan ilman, että Valviran olisi tarvetta ohjata asia erikseen”. Tätä poikkeusta edellä olevaan selkeyttävään säätelyyn pidämme tarpeettomana.

16 §

- 2 momentin olennaisten muutosten tarkempi määrittely.

5) Tämä tulee käytännössä olemaan haasteellista, koska toimintaa ei voi aloittaa ennen rekisteröintiä ja henkilökuntaa ei voi palkata ennen toiminnan käynnistymistä. Henkilökunnan suuri vaihtuvuus tulee aiheuttamaan runsaasti ilmoituksia olennaisista muutoksista.

7) Tässä on huomioitu lasten kanssa työskentelevien muiden kuin työsopimussuhteisten henkilöiden velvollisuudesta toimittaa rikosrekisteriote. Tämä tulisi ulottaa koskemaan myös iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden hoitoa tai muuta huolenpitoa toteuttavilta. 18 § sisältää maininnan mahdollisuudesta pyytää ”valvontaviranomainen voi...”.

10) Kuka ja miten tullaan määrittelemään sisältöä kriisi- ja häiriötilanteiden varalta laadittavan suunnitelman laatimisesta?

14) tulisi sisältää potilasasiamiestä vastaavalla tavalla säätely sosiaaliasiamiehestä.

- 3 momentin perusteella palveluntuottaja ainoastaan vahvistaa laatineensa tai hankkineensa mainitut asiakirjat. Tätä pidämme riittämättömänä lakisääteisten velvollisuuksien ja laadun ja omavalvonnan toteutumisen varmistamisen näkökulmasta. Pykälän tekstin tulisin sisältää viittaus rikoslain (39/1889) 16 luvun 8 §:ään.

17 §

- 2 momentti: Onko lakiluonnoksen sanamuoto ymmärrettävä niin, että valvontaviranomaisen seuraamuskeinot päättyvät määräykseen tietojen tarkastamisesta ja päivittämisestä? 40 § ja 41 § eivät tule sovellettavaksi?

18 §

- Pykälä on vaikeasti ymmärrettävä käytettyjen sanamuotojen vuoksi. Vaille selvää varmuutta jää, mihin toimijaryhmään viitataan. Pidämme myös asiakas- ja potilasturvallisuuden laadun varmistamisen näkökulmasta huolestuttavana, että pykälään jätetään mahdollisuus ja siten harkinnanvara ("voi") pyytää rikosrekisteriotetta mielenterveys- ja päihdepalveluiden hoitoon ja huolenpitoon osallistuvilta henkilöiltä. Näemme, että tätä pykälää ja sen yhteyttä 16 § selkeyttäisi viittaus lakiin lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002).

19 §

- Mistä tähän on tullut termi yhteisö? Voiko yhteisö-termin korvata palveluntuottajalla? Millaiseen ilmoittamiseen ja kenelle viitataan valmistelutekstin kohdalla (s. 75) "... palveluntuottajan olisi 16 §:ssä mainittujen tietojen toimittamisen sijasta ilmoitettava tästä siirrosta valvontaviranomaiselle."

20 §

- Pykälän tekstiä tulisi täydentää ja tarkentaa maininnalla siitä, että ennakkotarkastuksen toteutuksen tulisi olla ensisijaisesti fyysisenä käyntinä. Pykälässä mainitun teknisen käyttöyhteyden tai muutoin sähköisesti tarkastamisen tulisi olla toissijaista ja sen käyttö tulisi perustella. Huomiona nostamme myös esille, että sairaala ja vaativaa sosiaalihuoltoa tuottava palveluyksikkö voivat olla keskenään hyvin erikokoiset, sillä sairaala sisältänee monia palveluyksiköitä ja vaativan sosiaalihuollon palveluyksikkö voi olla seitsemän paikkainen lastensuojelun sijaishuollon yksikkö. Tämän ymmärtäminen on merkittävää pykälässä säädetyn ennakkotarkastuksen toteuttamisessa.

21 §

- Varsinaisen pykälän tulisi sisältää aikamääre rekisteröintiä koskevan päätöksen tekemiseen. Nyt lainvalmistelutekstissä (s. 76-77) käytettyjä aikamääreitä "Palveluyksikkö olisi tämän jälkeen merkittävä rekisteriin viipymättä" ja "...arviointi olisi lähtökohtaisesti suoritettava noin kahden tai kolmen viikon kuluessa siitä, kun sillä on ollut kaikki lakisäätteiset tiedot käytettävissään."

- Lainvalmisteluteksti (s. 77): "Näin ollen palveluyksikön rekisteröintiä koskevien asioiden yhteydessä viranomaisen ei myöskään kontrolloisi palveluntuottajaa koskevia edellytyksiä vaan niitä valvottaisiin suunnitelmallisesti erillisessä jälkikäteisvalvonnassa." Ymmärrämme tämän kumoavan koko 2 lukuun sisäankirjoitetun periaatteen siitä, että edellytysten arviointi on osa rekisteröintiprosessia.

- Lainvalmisteluteksti (s. 77): "Tällöin valvontaviranomainen selvittäisi vaatimusten täyttymisen nykyistä lupamenettelyä vastaavalla tavalla..." Pidämme tärkeänä, että tulevaan lakiin ja sen valmisteluasiakirjoihin ei jätetä viittauksia lupamenettelyn kaltaisiin prosesseihin. Tällaisen lauseen sisällyttäminen lainvalmistelutekstiin vie pohjaa koko lakiluonnokselta, sillä tällä jätetään ns. portti auki vanhojen tapojen käyttämiseen, joista ei kuitenkaan olisi enää voimassa olevaa lainsäädäntöä.

- Lainvalmistelutekstissä (esim. s. 78) viitataan valvontaviranomaisen riskiperusteisiin. Tulevatko nämä olemaan läpinäkyviä ja avoimesti kaikkien saatavilla olevia määrittelyjä?

- Lainvalmisteluteksti (s. 78): "Asiakas- tai potilasturvallisuuden kannalta merkityksellinen palvelu voi rekisteröintitietojen perusteella olla laadukkaasti järjestetty ja valvontaviranomaisella voi olla kokempohjainen tieto esimerkiksi asianomaisen palveluntuottajan osaamis pohjasta sekä laatujärjestelmästä. Tällöin palvelun muutosten tarkempi kontrollointi voisi olla epätarkoituksenmukaista." Haluamme nostaa esille, että valvontaviranomaisen kokempohjainen tieto ei ole objektiivinen lähestymistapa rekisteröintipäätöksen tekemiseen. Samoin haluamme nostaa esille, että pelkkä tieto laatujärjestelmästä ei vielä takaa lakisäateisten edellytysten toteutumista.

4 luku Omavalvonta

- Pykälän järjestystä nykyisillä tietosisällöillä tulisi arvioida uudelleen.
- Omavalvontaohjelman ja omavalvontasuunnitelman keskinäistä suhdetta tulisi selkiyttää.
- Omavalvontaohjelman ja omavalvontasuunnitelman sisällöstä tarvitaan uudet määräykset ja mallipohjat.

23 §

- Tulisi sisällyttää nyt lainvalmistelutekstistä löytyviä määrittelyjä, kuten:

- Palvelunjärjestäjän tulisi määritellä keskeiset turvallisuutta edistävät linjaukset ja ohjeistus sekä tarvittava resursointi toiminnan kehittämiseen ja jatkuvaan parantamiseen.
- Palvelunjärjestäjän johtamisjärjestelmän olisi hyvä tukea prosessien johtamista, jolloin prosesseihin liittyvät riskit tunnistetaan ja määritellään niihin suojaavat toimenpiteet.

- 1 momentin viimeistä virkettä tulisi täydentää terveydenhuolto-sanalla.

24 §

- Sisältöä tulisi täydentää kuvaamalla palvelunjärjestäjän käytettävissä olevat hallinnolliset keinot (vrt 38 § ja 39 §).

- Pykälään tulisi sisällyttää palvelunjärjestäjän oikeus toteuttaa ohjaus- ja valvontavelvollisuuttaan ennalta ilmoittamattomilla valvontakäynneillä ilman erityistä epäkohtatietoa.

- Lakiluonnoksen tekstiosuus (s. 81) sisältö tulisi sisällyttää lakiin: "Asiakas- ja potilasturvallisuus on osa laadun hallintaa ja sen jatkuvaa kehittämistä. Palvelunjärjestäjän tulisi ohjauksen ja valvonnan myötä varmistaa oman ja sopimuksin hankkimansa palveluntuottajan potilas- ja asiakasturvallisuuskulttuurin, vaaratapahtumien raportoinnin ja niistä oppimisen sekä riskien hallinnan perusteet." Tuomme lisäksi esille, että vaaratapahtuma-terminä viittaa vallitsevan käytännön mukaisesti terveydenhuollon toimintaan. Mikä on tätä vastaava sosiaalihuollon käsite, jota tullaan käyttämään omavalvonnassa ja valvonnassa?

25 §

- Pykälän nimeä tulisi täydentää siten, että se kohdistuu menettelyyn palveluntuottajan omavalvonnassa ilmenneiden epäkohtien ja puutteiden johdosta. Nykyisessä sanamuodossaan pykälä tulee sisältämään vain palvelunjärjestäjän omavalvonnassa (24 §) ilmenneet puutteet.

- 1 momentin sanamuotoa tulisi muuttaa ja tarkentaa siten, että palveluntuottaja valvoo ja vastaa itse hankkimiensa alihankkijoiden tuottaman palvelun laadusta.

26 §

- Nykyinen sanamuoto voidaan ymmärtää monitulkintaisesti. Tässä muodossaan kaikkien palveluntuottajien tulee laatia omavalvontaohjelma sekä palveluyksikkökohtaiset omavalvontasuunnitelmat riippumatta palveluntuottajan palveluyksiköiden lukumäärästä.

- 4 momentti koskee omavalvontaohjelman toteutumisen seurantaan perustuvia havaintoja ja niiden perusteella tehtävien toimenpiteiden julkaisemisesta. Miten on arvioitu tämän toiminnan työllistävyyttä ja miten on päädytty kolmen kuukauden aikamääreeseen? Onko tulossa jokin yhteisesti käyttöön otettava sähköinen portaali?

27 §

- 2 momenttiin perustuen palveluntuottajan tulee kerätä säännöllisesti palautetta. Näemme, että säännöllinen-aikamääreenä tulee määritellä vähintään lainvalmistelutekstissä eksaktimmin.

- 3 momentti koskee omavalvontasuunnitelman toteutumisen seuranta ja seurannassa havaittuja puutteita, jotka on korjattava ja julkaistava kolmen kuukauden välein. Miten on arvioitu tämän toiminnan työllistävyyttä ja miten on päädytty kolmen kuukauden aikamääreeseen? Onko tulossa jokin yhteisesti käyttöön otettava sähköinen portaali?

28 §

- 1 momentissa mainitaan työ- ja virkasuhde. Näemme ongelmallisena sen, että loppuosa pykälästä viittaa vain valtion virkamieslakiin, jolloin nykyisen sanamuodon mukaisesti esimerkiksi ehdollisena valitseminen ei ole mahdollinen työtehtävään valittaessa.

29 §

- 2 momentin tulisi sisältää maininta vaaratapahtumista samalla sanamuodolla kuin 1 momentissa.
- Pykälän loogista etenemistä edistäisi nykyisten 1 ja 2 momentin paikkojen kääntäminen.

30 §

- Palveluntuottajan tulee jatkuvasti pitää huolta siitä, että henkilökunta on perehdytetty henkilöstöä koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta. Näemme, että tiedottaminen-sanamuotona jättää käytännön toteutuksen liian avoimeksi ja epäselväksi.

31 §

- Näemme tarpeet asetukselle ja määräykselle erittäin merkittävänä sekä omavalvontaohjelmaa ja omavalvontasuunnitelmaa koskevinä.

33 §

- 3 momentissa säädettäväksi esitetty kiireellisyys- ja tärkeysjärjestys on lähtökohtaisesti ajatuksena kannustettava. Riskinä näemme, että ajavatko kiireelliset ja tärkeät valvonta-asiat yleisen valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen ohi.
- Mikäli kiireellisyys- ja tärkeysjärjestys jätetään lakiin, perusteiden tulee olla läpinäkyviä ja aukikirjoitettuja. Tässä ei voi olla tarkastaja- ja valvontaviranomaisen toimistojen välistä vaihtelua.

34 §

- 1 momentin tarvittaessa-sanamuodon näemme tarpeettomana, koska kyseisessä pykälässä säädetään yhteistyöstä.
- 2 momentin välittömästi-sanamuoto on todella epäselvä aikamääre.
- 4 momentin sanamuotoa tarkastuskertomuksesta tulee tarkentaa, koska 611/2021 § 10 ja 612/2021 § 41 yksiselitteisesti määrittävät, että hyvinvointialueiden (jatkossa tässä laissa viitattu palvelunjärjestäjä) toteuttaa ohjausta ja valvontaa, ei tarkastusta. Tarkastusoikeus on tässä lakiluonnoksessa 36 § määritelty valvontaviranomaisen tehtäväksi.

45 §

- Pykälän tiedonsaantioikeus koskee vain valvontaviranomaista. Haluamme nostaa esille, että vastaavanlainen sääntely palvelunjärjestäjän oikeudesta saada tietoonsa muilta viranomaisilta ja valvontaviranomaisilta palvelunjärjestäjän ohjaus ja valvontatehtävien hoitamiseksi välttämättömistä tiedoista tulisi sisällyttää tähän lakiin.

Yleisenä huomiona lakiluonnoksesta ja sitä koskevasta valmistelutekstistä tuomme esille, että käytetyn terminologian johdonmukaisuus tulisi varmistaa. Esimerkiksi johtotason toimijoista käytetään lukuisia eri nimityksiä. Kiitämme sitä, että lakiluonnos yhtenäistää sosiaalihuollon ja terveydenhuollon valvonnan.

Olin Karolina
Ylikunnallinen Valvontakeskushanke / Varsinais-Suomi