



Lausunto

22.03.2022

Asia: VN/11423/2021

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi**

### Taustatiedot

#### **Vastaajatahon virallinen nimi**

Espoon kaupunki, Hyvinvoinnin ja terveyden toimiala

#### **Vastauksen kirjanneen henkilön nimi**

Niina Savikko

#### **Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot**

Sanna Svahn, perusturvajohtaja

sanna.svahn@espoo.fi

puh: +358505446535

### Lausunnonantajan lausunto

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

Kyllä pääosin [2 § Soveltamisalan rajoituksissa on luonnoksessa kirjaus” Lakia ei sovellettaisi myöskään sosiaalihuoltolain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin tukipalveluihin. Tukipalvelu on toisen palvelun tuottamista tukeva tai ensisijaisena tarjottavaa palvelua täydentävä palvelu.” Rinnastetaanko edelleen vammaispalvelujen palvelusetelillä tai ostopalveluna tuotettava henkilökohtainen apu näihin tukipalveluihin, joiden rekisteröinti on kuulunut kunnan vastuulle? Tältä osin rajausta tulisi tarkentaa lakiin, mitkä henkilökohtaisen avun järjestämis muodot rekisteröidään

valtakunnalliseen rekisteriin ja mitkä jäävät edelleen hyvinvointialueen rekisteröinnin ja valvonnan piiriin? Henkilökohtaisen avun tuottajia on paljon ja niiden rekisteröiminen vie tällä hetkellä paljon vammaispalvelujen resurssia.]

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

Kyllä [On tarpeellinen, selkiyttävä ja tasapuolinen ratkaisu. Vaikka rekisteröitysmenettely voi olla raskas ja kallis itsenäiselle ammatinharjoittajalle on hyvä, että kaikki sotetoimijat ovat saman lainsäädännön piirissä ja rekisterissä. Lain valmistelussa on kuitenkin tärkeä tunnistaa palveluntuottajien laaja kirjo. Varsinkin yksityisten ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen määrä lisääntyy tasaisesti vuosittain. Esimerkiksi valmisteilla olevan vammaispalvelulain uudistuksen myötä on tulossa paljon uusia palveluja, kuten valmennuspalvelu tai erityinen tuki. Näiden usein pienien palveluntuottajien rekisteröinti on yritykselle haastavaa ja vaatii rekisteröijältä paljon ohjausta ja neuvontaa. Laissa tulisi välttää vaikeaselkoisia käsitteitä ja monitulkintaisia rekisteröintiprosesseja, jotta niistä ei muodostu esteitä palveluntuottajaksi ryhtymiselle. Näistä palveluissa on jatkuva saatavuusongelma kunnissa, eikä sen toivota pahenevan liian monimutkaisten hallinnollisten prosessien vuoksi. Lupaprosessi pitää olla selkeä ja rekisteröitymisen hinta ei saa nousta kynnyskysymykseksi palveluntuottajaksi ryhtymiselle. Yhtenevät prosessit ilmoituksen- ja luvanvaraisille toiminnalle sekä hyvinvointialueen toimijoille varmasti selkiyttää valvontaa ja prosessien yhtenevyys nopeuttaa ja sujuvoittaa käsittelyjä. Hienoa, että lakiesityksessä on pystytty yhdistämään so ja te. Valtakunnallisen rekisterin hyödyntäminen viranomaisten keskinäisessä yhteistyössä ja hyvinvointialueiden palvelunjärjestäjänä toteuttamassa valvonnassa edellyttää toimivia järjestelmiä sekä yhteisten käytäntöjen luomista molemminpuolisen tiedonkulun ja valvonnan vaikuttavuuden varmistamiseksi.]

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

Kyllä pääosin [Lakiesityksessä asetetut edellytykset palveluntuottajalle ja toiminnalle vastaavat pääosin nykyisiä edellytyksiä vanhusten tehostetussa hoiva-asumisessa, mutta ilmoituksenvaraisessa toiminnassa asetetut edellytykset voivat parantaa asiakas- ja potilasturvallisuutta. Vammaispalveluissa edellytykset vastaavat nykyisiä toimintaedellytysvaatimuksiamme, mutta hyvä lisäys on vaatimus laatia valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma kriisi- ja häiriötilanteiden varalle. Näiden edellytysten tarkistaminen rekisteröinnin yhteydessä ei ole riittävä tae palvelun laadusta, turvallisuudesta tai lainmukaisuudesta pitkällä aikavälillä. Palvelunjärjestäjän toteuttamalla valvontatoimilla on edelleen tärkeä asiakas- ja potilasturvallisuutta ylläpitävä rooli, jota voisi selventää viranomaisten yhteistyötä määrittelevissä lain kohdissa.]

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

Kyllä pääosin [Säännökset siirtokelpoisuudesta ovat sen verran epäselviä, että tähän on vaikea ottaa kantaa. Hyvinvointialueen työ lisääntyy, kun se ja sen yksiöt pitää lisätä rekisteriin. Muuten erilliset rekisteröinnit vaikuttavat nopeuttavan palveluntuottajan asian käsittelyä / toiminnan aloittamisen mahdollisuutta sekä huomio myös tulevaisuudessa varmastikin lisääntyvät yritysjärjestelyt. Parhaimmillaan valvontatiedon systemaattinen hallinta vähentää palveluntuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä. Palveluntuottajien suuri ja kasvava määrä edellyttää hallinnollisten prosessien virtaviivaistamista. Riskiperusteinen hyväksymismenettely on perusteltua rekisteröitymisvaiheessa.

Palvelunjärjestä joutuu myös toteuttamaan riskiperusteista valvonnan priorisointia valvontaresurssien rajallisuuden vuoksi. Onko kuitenkin riski, että palvelutuotanto voidaan aloittaa ennen kuin palveluyksikkö on rekisteröity? Toisaalta on hyvä, että yksikön myynti toiselle yritykselle ei nolaa yksikön Valvirassa/Avissa olevia tietoja, mutta jos yksikön myynnin seurauksena koko henkilöstö ja johto muuttuvat onko oikein, että edeltäjän mahdolliset valvontatoimet kohdistuvat uuteen toimijaan?]

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

Ei [Lakiesitys yhteisen palveluyksikön osalta on sen verran epäselvä, että on vaikea arvioida ketä se hyödyttää. On hyvä, että yhdessä toimitilassa toimivat itsenäiset ammatinharjoittajat voivat rekisteröityä yhteisenä palveluyksikkönä, mutta onko valvontaa perusteltua kohdentaa koko yksikköön, jos puutteita havaitaan vain yhden toimijan osalta? Voiko riskinä olla, että yksityiset palveluntuottajat rekisteröivät suuria kokonaisuuksia (useita erillisiä taloja) yhteen palveluyksikköön? Palveluyksikön määritelmä ei ole riittävän tarkka: esityksen mukaan sillä tarkoitetaan hallinnollisesti järjestettyä kokonaisuutta, jossa tuotetaan sosiaali- tai terveystaloutta / sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Esityksellä on haluttu huomioida ns. seinättömät yksiköt (esim. etäkotihoido, liikkuva sairaala), mutta se ei riittävällä tarkkuudella määrittele mitä sillä tarkoitetaan. Pitääkö palveluyksiköllä olla esim. henkilöstö ja/tai esihenkilö/vastuuhenkilö? Voiko sairaala olla yksi palveluyksikkö? Käytäntö voi vähentää hallinnollista työtä, mutta voi johtaa asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta ei-toivottuun kehityssuuntaan. Omavalvonnan jalkauttaminen on vielä hyvin alkutekijöissään monella sosiaalipalvelun tuottajalla. Mikäli rekisteröiminen voidaan osittain ”ulkoistaa” lain kuvaamalle valtuutetulle palveluntuottajalle, voi tämä edelleen vähentää palveluntuottajien ymmärrystä omavalvonnan velvoitteista ja toteuttamisesta arjen toiminnan tasolla. Voiko tässä olla riski myös uudenlaisen tukipalvelun syntymiselle, mikäli pienet palveluntuottajat ”ostavat” rekisteröinnin siihen erikoistuneelta yritykseltä nopeuttaakseen tai ylipäänsä saadakseen toimiluvan asianmukaisin asiakirjoin.]

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

Ei [Valtuutetun palveluntuottajan tehtävät vaativat tarkemman määrittelyn. Lakipykälästä ei saa riittävän hyvää kuvaa siitä mistä on kyse vaan pitää lukea lain perustelut ennen kuin siitä saa käsityksen. Jos ajatellaan itsenäisten ammatinharjoittajien muodostamaa palveluyksikköä ovat tehtävät perusteltuja. Erityisesti menettelyn vapaaehtoisuus on hyvä. Vastuun siirtäminen valtuutetulle palveluntuottajalle, voi kuitenkin lisätä väärinkäytöksiä, epäselvyyksiä vähentää yksittäisen palveluntuottajan tietoisuutta, sitoutumista ja vastuuta oman palvelunsa lainmukaisuudesta, laadusta ja turvallisuudesta.]

#### **7. Onko valtuutetun palveluntuottajan käsitteelle muita vaihtoehtoja?**

Kyllä [Ehdotamme valtuutuskäytännön poistamista lakiluonnoksesta sen epäselvyyden ja mahdollisten palveluntuottajien välisten väärinkäytösten välttämiseksi. ]

#### **8. Onko palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan omavalvontaa koskevat säännökset riittävät (4 luku)?**

Ei [23 § Esityksessä sanotaan: ”Palvelunjärjestäjän omavalvontaan kuuluu valvoa oman palvelutuotannon lisäksi eri palveluntuottajien kanssa tehtyjen sopimusten noudattamista sekä ohjata ja valvoa yksityisiä palveluntuottajia ja näiden alihankkijoita jatkuvasti palveluja tuottaessa.” Ei ole realistista ajatella, että ohjausta ja valvontaan voitaisiin ulottaa alihankkijoihin muuten kuin palveluntuottajan yksiköissä työskentelevien henkilöiden osalta. Tämä tulee täsmentää

laissa. 25 § ”Menettely omavalvonnassa ilmenneiden epäkohtien ja puutteiden johdosta” ei näy palvelunjärjestäjän velvollisuus ilmoittaa AVlin tai Valviraan havaitsemistaan puutteista vaan tämä tulee vasta 29 § pykälässä. Esityksessä on myös epäselvää miten 25 §:ssä ja 29§:ssä mainitut epäkohdat eroavat toisistaan. 26 § Esityksessä sanotaan: ”Omavalvontaohjelman toteutumista on seurattava palveluja saavilta asiakkailta ja potilailta, heidän omaisiltaan ja läheisiltään sekä palveluyksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella.” Tästä saa sen kuvan, että asiakailta kysytään palautetta valvontaohjelman toteutumisesta, vaikka lain perusteluissa sanotaan ... ”omavalvontaohjelman seurannassa tulisi ottaa huomioon asiakkaiden, potilaiden sekä heidän omaisten ja läheisten kokemuksia. Myös palveluyksikön henkilöstöltä tulisi säännöllisesti kerätä palautetta. Nämä kokemukset ja palaute palvelujärjestelmän toimivuudesta ja asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutumisesta tulisi ottaa huomioon...” Lakiesityksessä pitäisi kauttaaltaan päästä eroon omavalvontaohjelma- ja -suunnitelmakeskeisyydestä ja kyetä kirjaamaan esitys siten että seuraamme, valvomme ja kehitämme toimintaa eikä papereita. 26 § Esityksessä sanotaan: ”Omavalvontaohjelma sekä omavalvontaohjelman toteutumisen seurantaan perustuvat havainnot ja niiden perusteella tehtävät toimenpiteet on julkaistava kolmen kuukauden välein julkisessa tietoverkossa tai muilla niiden julkisuutta edistävillä tavoilla.” Mihin perustuu se, että selvitys olisi tehtävä kolmen kuukauden välein. Lain perusteluissa ei tähän ole annettu mitään perusteluja. Tämä lisää hyvinvointialueiden ja muiden palveluntuottajien tehtäviä merkittävästi eikä tätä ole myöskään huomioitu lain kustannusvaikutusten arvioinneissa. Onko lakiesityksen tarkoitus, että omavalvontaohjelmaa, johon lain perusteluissa viitataan strategisena dokumenttina, päivitetään ja julkaistaan kolmen kuukauden välein? 26 § vaatii selkeyttämistä myös vammaispalveluiden näkökulmasta. Vammaispalveluiden näkemyksen mukaan palveluntuottajan velvoite raportoida julkisesti omavalvonnan toteutumisesta vaatii tarkennusta. Yksikkötasolla asiakkaille, lähipiirille ja henkilöstölle välitetty säännöllinen tiivis ja ymmärrettävä omavalvonnan raportointi on tärkeä sisällyttää valvontalakiin. Esimerkiksi vammaisten asumispalveluissa yksittäinen asumisyksikkö on usein pitkäaikaisesti vammaisen henkilön koti. Julkinen raportointi kodin laadusta on eettisesti arveluttavaa. Raportoinnin julkisuutta on tärkeä määritellä tästä näkökulmasta tarkemmin. 27 § Esityksessä sanotaan: ”Palveluyksikön omavalvontasuunnitelman toteutumista on seurattava ja seurannassa havaitut puutteellisuudet on korjattava.” Miksi seurataan suunnitelman toteutumista eikä siinä kuvatun toiminnan toteutumista? 27§ Esityksessä sanotaan: ”Seurannasta on tehtävä selvitys ja sen perusteella tehtävät muutokset on julkaistava kolmen kuukauden välein julkisessa tietoverkossa tai muilla niiden julkisuutta edistävillä tavoilla sekä pidettävä julkisesti nähtävänä palveluyksikössä.” Tämä lisää merkittävästi hyvinvointialueen tehtäviä tarpeettomalla tavalla. Omavalvonta on pitkälti päivittäistä asioihin reagoimista, jolloin havaittuihin puutteisiin reagoidaan heti. Niiden kolmen kuukauden välein tapahtuva raportointi julkisesti ei paranna hoidon laatua vaan tiuha raportointi on pois asiakastyöstä ja sen johtamisesta. Perusteluissa sanotaan, että selvityksen tulee sisältää ”seurannassa tehdyt havainnot ja niiden perusteella tehtävät toimenpiteet.” Tämä ei riittävästi kuvaa miten laaja selvityksen tulisi olla. Jos taas ajatellaan, että selvitys olisi hyvin ylätasolla (eli tiedot olisi nopeasti kerätty), ei sillä ole vaikutusta hoidon laadun tai turvallisuuden parantamiseen, tarkka raportointi taas lisää tarpeettomasti työmäärää. Lakiesityksen hyvinvointialueelle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ei huomioida tiheän raportoinnin aiheuttamia kustannuksia. Laissa ei myöskään kuvata kenen vastuulla on seurata, että 3kk välein tehtävät julkiset selvitykset tehdään ja että ne pitävät paikkansa / sisältävät omavalvonnallisesti merkittävää tietoa. Riskinä on, että tätä velvoitetta käytetään enemmän markkinointikanavana kuin tosiasiallisena omavalvontaraportintina. 27§ Esityksessä sanotaan: ”Palveluyksikön omavalvontaan sisältyvää palvelujen laadun ja asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamista ja palvelujen kehittämistä toteuttaa palveluntuottajan henkilökunta.” Myös vuokratyövoiman ja alihankintana ostetun työvoiman on osallistuttava omavalvontaan. 28 § Esityksessä sanotaan: ”Palvelunjärjestäjän tai

palveluntuottajan tulee pyytää henkilöltä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikosrekisteriote, kun henkilö otetaan tai nimitetään sellaiseen työ- tai virkasuhteeseen, johon pysyväisluontoisesti ja olennaisesti kuuluu iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa iäkkään tai vammaisen henkilön kanssa.” Voisiko tämä olla vain palveluntuottajan vastuulla? Valinnan ehdollisuutta käsittelevässä 28§ 3. momentissa puhutaan vain palvelunjärjestäjän vastuusta? Pitäisikö siinä olla myös palveluntuottaja tai mieluummin vain palveluntuottaja? Tai pitääkö täsmentää milloin tämä on palvelunjärjestäjän ja milloin palveluntuottajan vastuulla? Muutos sinällään on kannatettava mutta lisää palveluntuottajan tehtäviä. Palvelunjärjestäjällä tulee olla myös omavalvontaan perustuva mahdollisuus varmistaa palveluntuottajalta, että rikosrekisteriote on työntekijöiltä pyydetty. 29 § Esityksessä sanotaan ”Palveluntuottajan on ilmoitettava välittömästi salassapitosäännösten estämättä palvelunjärjestäjälle ja valvontaviranomaiselle palveluntuottajan omassa tai tämän alihankkijan toiminnassa ilmenneet asiakas- ja potilasturvallisuutta olennaisesti vaarantavat epäkohdat sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta vakavasti vaarantaneet tapahtumat, vahingot tai vaaratilanteet sekä muut sellaiset puutteet, joita palveluntuottaja ei ole kyennyt tai ei kykene korjaamaan omavalvonnallisin toimin.” Käytännössä on hyvin vaikea määrittää milloin tämä ilmoitus olisi välittömästi tehtävä, koska esim. perusteluissakin mainittujen toimintakulttuuriin sisältyvien ongelmien korjaamiseen voi mennä pidemmän aikaa.]

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

Kyllä pääosin [Valvontaviranomaisen keinovalikoima on pääosin riittävä ja selkeästi kuvattu. Pykälässä 34 § määritellään osittain valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä. Palvelunjärjestäjän vastuu kasvaessa hyvinvointialueella, tulee myös palvelujen valvonnan organisointia alueilla uudistaa. Palvelunjärjestäjän ja valvontaviranomaisen välisen valvonnan yhteistyön sujuvoittamiseksi olisi lakiesityksessä tärkeä linjata myös palvelunjärjestäjän toteuttaman valvonnan periaatteita päällekkäisen toiminnan välttämiseksi. Palvelunjärjestäjä toteuttaa kaikkien järjestämiensä palvelujen valvonnan lisäksi lukuisten hankintasopimusten sopimusvalvontaa. Tässä yhteydessä kertyvää valvontatietoa tulisi hyödyntää valvontaviranomaisen yhteisesti luomien käytäntöjen avulla.]

#### **10. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaista?**

9§ Esityksessä sanotaan: ”Palveluntuottajan on varmistuttava, että vuokrattu tai alihankintana hankittu sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö täyttää sosiaali- terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetuissa laeissa säädetyt edellytykset, kun tehtävien hoitaminen sitä mainittujen lakien tai muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaan edellyttää.” Myös vuokratyövoimaa välittävällä yrityksellä pitäisi olla lakiin säädetty vastuu välittämänsä työvoiman laissa säädetyt edellytykset. Käytännössä nykyisessä henkilöstötilanteessa, kun vuokratyövoimaa joudutaan käyttämään hyvinkin paljon, on palveluntuottajalla mahdotonta varmistua asiasta. Toki tämä on vuokratyövoimaa välittävän yrityksen kanssa tehdyssä sopimuksessa mainittu, mutta laillinen oikeus jää tässä kuitenkin palveluntuottajan harteille.

10 § Mitä tarkoitetaan vastuuhenkilöllä seuraavassa kohdassa ”Palveluntuottajan on nimettävä palveluysikköön vastuuhenkilö tai eri palvelualoille vastuuhenkilöitä, joiden on johdettava palvelutoimintaa ja valvottava, että palvelut täyttävät niille säädetyt edellytykset koko sen ajan, kun palveluja toteutetaan. Vastuuhenkilöllä on oltava toiminnan edellyttämä, asianmukainen koulutus, kokemus ja ammattitaito.” Onko se yleensä yksikön esihenkilö?

Lain perusteluissa (s.40) sanotaan ”Nykytilanteeseen verrattuna hyvinvointialueiden tehtävistä poistuisi kokonaan yksityisen terveydenhuollon lupiin liittyvien ennakkotarkastusten tekeminen sekä sosiaalihuollon luvanvaraiseen toimintaan liittyvien lausuntojen antaminen lupaviranomaiselle. Hyvinvointialueelle ei myöskään toimitettaisi sosiaalipalveluja koskevia ilmoituksia eikä hyvinvointialue enää antaisi niitä koskevia lausuntoja lupaviranomaiselle.” Vaikka tämä on monella tapaa hyvä edistys, tulee ennakkollinen valvonta tätä kautta heikkenemään. Esim. Espoossa yksityisten sosiaalipalvelutuottajien haastatteluja tehtiin 83kpl vuonna 2021 ja lakiesityksen mukaan tällaiset haastattelut jäisivät suurelta osin pois. Espoossa haastattelujen perusteella 11 ilmoitusta hylättiin perusteluina puutteellisen ilmoitus, riittämätön kielitaito tai työkokemus. On toivottavaa, että tällaiset saadaan rekisteröitymismenettelyssä kiinni.

Lakiluonnoksen mukaan suuri osa ennakkollisista valvontatehtävistä siirtyy pois hyvinvointialueelta. Palvelun järjestäjän vastuu säilyy kuitenkin vahvana. Lakiluonnos voisi sisältää tarkempaa määrittelyä palvelun järjestäjän valvonnan tasosta, tehtävistä sekä yhteistyökäytännöistä valvontaviranomaisen kanssa. Tällä edistettäisiin lain yhdenmukaista toimeenpanoa sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden yhdenmukaistumisen kehittymistä ja varmistettaisiin valvonnan käytäntöjen tasalaatuisuus eri hyvinvointialueilla.

Savikko Niina

Espoon kaupunki - Hyvinvoinnin ja terveyden toimiala