

Asia: VN/11423/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi

Taustatiedot

Vastaajatahon virallinen nimi

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Eeva Nykänen

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

Eeva Nykänen

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

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

Kyllä

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

Kyllä

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

Kyllä

7. Onko valtuutetun palveluntuottajan käsitteelle muita vaihtoehtoja?

Ei kantaa

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

Kyllä

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

Kyllä

10. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaista?

THL pitää hallituksen esitysluonnoksen mukaista sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan uudistusta perusteltuna. On kannatettavaa, että nykyiset lupa- ja ilmoitusmenettelyt korvattaisiin riskiperusteisesti eriytettyllä rekisteröintimenettelyllä, johon laissa säädetyissä ja riskiperusteisesti tunnistetuissa tilanteissa liittyisi toiminnan ennakkollinen tarkastaminen. Ehdotus järkevöittäisi valvonnan kokonaisuutta ja edistäisi valvonnan resurssien nykyistä tarkoituksenmukaisempaa kohdentamista riskiperusteisesti.

THL pitää hyvänä myös sitä, että rekisteröintimenettely koskisi yhtäläisesti yksityisiä ja julkisia palveluntuottajia. Tällä hetkellä yksityisen ja julkisen palvelutuotannon vaatimukset ja valvonta eroavat toisistaan, mikä ei ole perusteltua. Yhtenäiset kriteerit ja valtakunnallisesti yhtenäiset rekisteröintikäytännöt edistäisivät asiakasturvallisuutta ja palveluntuottajien yhdenvertaista kohtelua. THL katsoo, että valtion mielisairaalat on huomioitu esitysluonnoksessa asianmukaisesti ja toteaa, että ne jo nykyisellään täyttävät rekisteröinnille asetetut ja esimerkiksi omavalvontaa koskevat vaatimukset.

THL kuitenkin korostaa, että lakia toimeenpantaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valvonnan riskiperusteisuus tosiasiaassa toteutuu ehdotuksen mukaisesti ja että toimintaan, johon liittyy esimerkiksi asiakkaiden erityisistä tarpeista ja haavoittuvasta asemasta johtuen erityisiä riskejä, kohdistetaan riittävää valvontaa. On tärkeää, että esimerkiksi vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavien palveluyksiköiden (mm. lastensuojelulaitokset ja ammatillinen perhehoito) kohdalla muutos ei johda etukäteisvalvonnan heikkenemiseen ja sitä kautta asiakasturvallisuuden vaarantumiseen.

THL pitää nykytilaan nähden huomattavana parannuksena sitä, että uudistuksen yhteydessä perustettaisiin kaikki palveluntuottajat kattava julkinen rekisteri. Rekisteri palvelisi sekä eri viranomaisten että palvelujen käyttäjien tarpeita. Se myös edistäisi yhteiskunnallista ymmärrystä siitä, missä ja millaisia palveluja tuotetaan.

Laissa täsmennettäisiin palvelunjärjestäjien ja palveluntuottajien omavalvontaa koskevia velvollisuuksia ja menettelyjä, ja THL pitää esitystä myös tältä osin perusteltuna.

THL esittää luonnokseen seuraavia yksityiskohtaisempia kommentteja:

Lain soveltamisalaa koskevaa sääntelyä (1 §, 4 §:n 3 kohta) tulisi täsmentää siten, että siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi, sovellettaisiinko lakia turvakotipalveluihin ja valtion koulukoteihin.

Lakiluonnoksen 4 §:n 3 kohdassa on määritelty sosiaalipalvelu viittaamalla sosiaalihuoltolain 14 §:ään. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu liikkumista tukeviin palveluihin. Lisäksi perusteluissa on todettu, että 4 §:n 3 kohdan määritelmä kattaisi sosiaalihuoltolain 14 §:n 2 momentissa mainitut, erityislaeissa säädetyt sosiaalihuollon palvelut soveltuvin osin. THL kiinnittää huomiota siihen, että palvelunjärjestäjät toteuttavat tavallisesti sosiaalihuoltolain mukaista liikkumispalvelua ja vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 8 §:n mukaista kuljetuspalvelua ostamalla palvelun kuljetuspalveluyrityksiltä. Ehdotettavan lain soveltamisen selkeyden vuoksi sen 4 §:n perusteluissa olisi syytä mainita, sovellettaanko lakia edellä mainittuihin tilanteisiin, joissa liikkumista tukevia palveluja tai kuljetuspalveluja toteuttaa kuljetuspalveluyritys. Tällä on merkitystä muun muassa sovellettaessa lain 28 §:n sääntelyä rikosrekisteriotteen tarkistamista. THL kiinnittää huomiota myös siihen, että tukipalvelua osana kotipalvelua tai pelkkää tukipalvelua tuottavien palveluntuottajien ja palveluyksiköiden asemaa koskevaa sääntelyä olisi vielä hyvä täsmentää yhtenäisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi.

Lakiluonnoksen 4 §:n 8 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi tärkeä avata sosiaalihuollon ympärivuorokautisen palveluyksikön käsitettä ja todeta nimenomaisesti, että se kattaa myös lasten ammatillisen perhehoidon.

Lakiluonnoksen 10 §:ssä käytetään käsitettä asiakaskeskeisyys. THL katsoo, että asiakaskeskeyttä parempi käsite olisi asiakaslähtöisyys, joka korostaisi sitä, että asiakas nähdään osallisena ja hänen tarpeensa ja näkemyksensä huomioidaan.

Lakiluonnoksen 16 § sisältää säännökset rekisteröintiä varten annettavista tiedoista. THL huomauttaa, että Soterissa käytettävän palveluluokituksen tulee soveltua moninaisesti käyttötarpeisiin myös tiedon käytön ja jatkojalostuksen näkökulmasta (esim. kuntien ja hyvinvointialueiden taloustiedot ja yhteensopivuus seuranta- ja arviointitietoihin). THL pitääkin tärkeänä, että rekisterin tietosisältöä ei rajata liian kapeaksi ja että lakisääteisiin tehtäviin (ml. tilastointi, seuranta, valvonta) tarvittavia tietoja voidaan lisätä joustavasti. THL:llä tulisi olla keino määrittellä esimerkiksi määräyksiin Soterin tietosisältöä. Vaadittavien tietojen määrittelyissä on tärkeä hyödyntää kansallisesti yhteneväisiä määritelmiä, kuten esimerkiksi sosiaalihuollossa määriteltyä asiakastietomallia.

Lakiluonnoksen 16 §:n 2 momentin mukaan palveluntuottajan on annettava rekisteröintiä varten tiedot palvelussa tapahtuneista muutoksista. Säännöksen perusteluissa todetaan, että: ”Esimerkiksi silloin, kun ympärivuorokautisia sosiaalihuollon palveluja antavan yksikön hoito-, kasvatusta tai kuntoutushenkilöstön lukumäärää suunnitellaan olennaisesti vähennettäväksi, sen tulee ilmoittaa muutoksesta rekisteriviranomaiselle.” THL kiinnittää huomiota siihen, että pienikin poikkeama esimerkiksi lastensuojelulaissa ja perhehoitolaissa säädetyistä henkilöstömitoituksista voi vaarantaa asiakasturvallisuuden. On selvää, että näistä ei ole mahdollista poiketa.

Lain 17 §:ssä säädettäisiin palveluntuottajan velvollisuudesta tarkistaa rekisterissä olevat tiedot vuosittain. THL tuottaa ajantasaista tietoa arvioinnin, seurannan, tilastoinnin ja valvonnan tarpeisiin. Jotta tätä toimintaa kuvaavaa tietoa voidaan hyödyntää, tulee myös palveluntuottajia kuvaavan tiedon olla ajantasaista. THL tarvitsee ajantasaisen tiedon pystyäkseen hyödyntämään Soterin tietoja Kanta-palveluissa, rekistereissä ja tietotuotannossa. Tiedon ajantasaisuuden varmistamiseksi THL pitää tärkeänä, että toiminnan muutokset merkitään Soteriin heti niiden tapahduttua. Lakiluonnoksen mukainen vuosittainen päivityssykli on siis riittämätön. Lisäksi lakiluonnoksen 17 §:ssä olisi tärkeä huomioida tarve ilmoittaa tiedot kaikista palveluyksiköistä kattavasti. Palveluntuottajien keskinäiset ja palveluntuottajien ja palvelunjärjestäjien väliset suhteet tulee olla tunnistettavissa rekisteristä. Tämä on tärkeää järjestäjän valvontavastuun näkökulmasta, mutta myös THL:n tehtävien näkökulmasta.

Lain 23 §:n 1 momentissa veloitettaisiin palvelunjärjestäjä varmistamaan omavalvonnalla sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviensä lainmukainen hoitaminen. Pykälän 2 momentin mukaan järjestäjän omavalvontaan kuuluisi velvollisuus valvoa eri palveluntuottajien kanssa tehtyjen sopimusten noudattamista sekä ohjata ja valvoa yksityisiä palveluntuottajia ja niiden alihankkijoita. Pykälän 2 momentissa olisi syytä todeta nimenomaisesti järjestäjän velvollisuus valvoa myös sitä, että tuottajat, joilta se hankkii palveluja, hoitavat tehtävänsä lainmukaisesti. Tämä kattaisi muun ohessa hallinnon yleislakien noudattamisen.

Lain 24 §:ssä säädettäisiin palvelunjärjestäjän ohjaus- ja valvontavelvollisuudesta. Pykälätekstin mukaan palvelunjärjestäjän olisi ohjattava ja valvottava sen järjestämistä varten kuuluvaa palvelutuotantoa. Säännöksen perusteluissa on tältä osin todettu, että palvelunjärjestäjän olisi varmistettava, että omalla tai sopimuksin hankitulla palveluntuottajalla olisi riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palvelujen tuottamisesta. THL toteaa, että

perusteluissa olisi selvyyden vuoksi tarpeen todeta valvontavelvollisuuden kattavan myös palvelusetelin avulla järjestetyt palvelut.

Lain 28 §:ssä säädettäisiin palveluntuottajan velvollisuudesta tarkistaa työntekijöiden rikosrekisteriote iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluissa. THL kiinnittää huomiota siihen, että kyseisissä palveluissa voi vakituisen henkilökunnan poissaoloista johtuen olla runsaasti tilapäisiä työ- ja virkasuhteita. Ehdotetusta pykälästä tai säännöskohtaisista perusteluista ei käy ilmi, miten menetellään esimerkiksi toistuvien lyhyiden määräaikaisten työsuhteiden kohdalla rikosrekisteriotteen tarkistamisen osalta. Esimerkiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettu laki mahdollistaa rikostaustan selvittämisen lyhytkestoisissa töissä, mutta ei velvoita siihen.

Lakiluonnoksen 33 §:n lähtökohtana on, että valvontaresursseja voidaan kohdentaa riskiarvioinnin perusteella. THL pitää tätä lähtökohtaisesti kannatettavana. THL kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että joissakin asiakokonaisuuksissa, kuten esimerkiksi lastensuojelun valvonnassa, käsittelyajat ovat nykyisin huomattavan pitkiä. On varmistettava, että toiminnan riskiperusteinen kohdentaminen ei johda käsittelyaikojen pitenemiseen entisestään. Ehdotuksen 33 §:n mukaan kahta vuotta vanhempaa tapahtumaa ei tutkittaisi ilman erityistä syytä. Esimerkiksi lastensuojelun sijoittama lapsi on alisteisessa asemassa hänestä huolta pitäviin aikuisiin nähden eikä hän välttämättä uskalla kannella ollessaan sijoitettuna. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on syytä mainita sosiaalihuollon asiakkaan alaikäisyys esimerkkinä perusteesta poiketa kahden vuoden määräajasta.

Lain 37 § mahdollistaisi, että tarkastukseen osallistuu asiantuntija. Selkeyden vuoksi säännöksen perusteluissa olisi syytä mainita, koskeeko tämä myös kokemusasiantuntijoita. THL pitää hyvänä sitä, että viranomaisvalvonta ulottuu myös asiakasasiakirjoihin ja asiakkaan hoidon ja palvelun suunnitelmiin sekä niihin liittyviin selvityksiin (ikääntyneiden palveluissa asiakkaan RAI-arviointi). RAI-arvioinnissa asiakkaan toimintakykyä ja palveluntarvetta selvitetään ja hoito ja palvelut suunnitellaan tämän perusteella asiakkaan tarpeiden perusteella. Myös valvonnassa on hyvä tarkastella RAI-arviointitietoja. THL kiinnittää huomiota siihen, että valvontaviranomaisilla on mahdollisuus tarkastella THL:n tuottamaa RAI-vertailutietoa yksiköittäin, organisaatioittain ja alueittain. RAI-vertailutieto kertoo asiakasrakenteesta, asiakkaiden sosiaalisista ja terveydellisistä tarpeista, toimintakyvystä sekä palvelun laadusta.

THL korostaa tarvetta varmistaa lain 45 – 47 §:ssä se, että THL saa kaiken seuranta- ja arviointitehtävänsä varten tarvitsemansa tiedon ja että tietoja voidaan hyödyntää muihin rekisteritietoihin, kuten tartuntatautirekisteriin yhdistämällä.

Nykänen Eeva
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL