

Asia: VN/27681/2025

Lausuntopyyntö sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain kehittämistarpeiden arviomuistiosta

Lausunnonantajan lausunto

Kommenttinne arviomuistion luvusta 5 (Valvontalain 1 luku Yleiset säännökset)

Potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien toiminnan omavalvonta ja viranomaisvalvonta

Valviran tulkintaa siitä, että sosiaali- ja potilasasiavastaavatoiminta ei ole sosiaali- ja terveydenhuoltoa voidaan pitää edelleen perusteltuna ja se on huomioitava valvontalain mahdollisessa uudistuksessa.

Hallinnollisen ohjauksen antaminen virheellisestä menettelystä yksittäiselle sosiaali- tai potilasasiavastaavalle ei voi olla asiavastaavalain (739/2023) 8 §:n mukaisen vastuuhenkilön tehtävä. Useilla hyvinvointialueilla vastuuhenkilö on yksi sosiaali- ja potilasasiavastaavista, joten hallinnollisen ohjauksen antaminen tästä roolista olisi ongelmallista.

Hyvinvointialueella on katsottu, että asiakkailta ja potilailta ei ole oikeutta tehdä sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) 23 §:ssä eikä potilaslain (785/1992) 10 §:ssä tarkoitettua muistutusta sosiaali- ja potilasasiavastaavatoiminnasta, koska asiavastaavatoimintaa ei pidetä sosiaalihuollon tai terveyden- ja sairaanhoidon palveluna. Asiakkailta ja potilailta on kuitenkin oikeus tehdä tarvittaessa asiavastaavatoiminnasta hallintolain (434/2003) 53 a §:n perusteella hallintokantelu toimintaa valvovalle viranomaiselle. Valvontalain 5 luvun 32 §:n mukaan Lupa- ja valvontavirasto toimii sosiaali- ja terveystalvelujen valvontaviranomaisena, ja valvontalain 1 §:n 3 momentin mukaan lain 4 ja 5 luvun säännöksiä sovelletaan myös asiavastaavatoiminnan omavalvontaan ja viranomaisvalvontaan. Arviomuistiossa todetaan, että hyvinvointialueilla on myös asemansa perusteella toimivalta käsitellä yksittäisen asiavastaavan toiminnan asianmukaisuutta koskevat hallintokantelut. Näkemykseen siitä, että hyvinvointialueella olisi asemansa perusteella toimivalta käsitellä asiavastaavatoimintaa koskevat hallintokantelut, tarvitaan selvitys sen oikeudellisesta perustasta.

Sosiaalihuollon tukipalvelujen rekisteröiminen

Sosiaalipalveluiden rekisteröintiin ei tule luoda moniportaista ja hajautettua mallia. Hajautettu malli vaarantaisi hakemusten yhdenvertaisen käsittelyn ja aiheuttaisi kokonaisuuden kannalta tehottomuutta. Valvira toteaa, että tukipalveluiden rekisteröinti vie paljon resursseja ja aiheuttaa hankalia tulkintatilanteita. Ongelmaa ei tule siirtää hyvinvointialueille. Lakia tarkastellessa on punnittava, onko sosiaalihuollon tukipalveluiden rekisteröinti ylipäättään kaikilta osin tarkoituksenmukaista. Sääntelyä tulisi vähintään keventää poistamalla rekisteröintivelvoite tukipalvelutuottajien alihankintaketjulta, koska pääpalveluntuottaja vastaa koko ketjusta, ja alihankinta on siten jo välillisesti valvonnan piirissä.

Omaishoito ja toimeksiantosopimussuhteinen perhehoito sekä työnantajamallilla järjestettävä henkilökohtainen apu

Omais- ja perhehoidon sekä henkilökohtaisen avun työnantajamallin sisällyttämistä valvontalakiin tulisi arvioida huolellisesti. Jos työnantajamalli tuotaisiin valvontalain piiriin, se edellyttäisi samanaikaisesti muun muassa valvontalain soveltamisalan muutosta, käsitteellisen rakenteen uudistamista, rekisteröinti- ja omavalvontavelvoitteita yksityishenkilöille, itsemääräämisoikeuden uudelleenarviointia ja työsuhteivalvonnan perusjaon muuttamista.

Työnantajamallissa omavalvontaa voidaan kehittää muun muassa huolellisella ennakoarvioinnilla, riittävällä ohjauksella ja tuella sekä rakenteiden ja prosessien kautta.

Henkilökohtaisen avun toteuttaminen palvelusetelillä

Palvelusetelillä toteutettava henkilökohtainen apu on hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvaa sosiaalipalvelua, jonka lainmukaisuudesta, laadusta ja turvallisuudesta hyvinvointialue vastaa myös silloin, kun asiakas on sopimussuhteessa palveluntuottajaan. Valvonnan näkökulmasta palvelusetelimalli edellyttää, että palvelun tuottaja on tunnistettavissa, hyväksytty ja rekisteröity, jotta hyvinvointialue ja valvontaviranomaiset voivat kohdistaa toimintaan ohjausta, seuranta ja tarvittaessa hallinnollisia toimenpiteitä. Henkilökohtaisen avun toteuttaminen palvelusetelillä ilman rekisteröityä palveluntuottajaa estäisi hyvinvointialuetta täyttämästä lakisääteistä valvontavelvollisuuttaan ja hämärtäisi palvelusetelimallin ja vammaispalvelulain 11 §:ssä tarkoitettun työnantajamallin välistä tarkoituksellista erottelua.

Valtion mielisairaalat

Valtion sairaalat ovat psykiatriassa tertiääritason eli vaativinta hoitoa antavia yksiköitä. Hyvinvointialueilla ei ole osaamista valvonnan toteuttamiseen, eikä myöskään ole järkevää, että kaikki palvelua käyttävät hyvinvointialueet toteuttavat sairaaloihin voimakkaasti päällekkäistä valvontaa. Valtion mielisairaaloiden valvonta pitäisi suunnitella muulla tavoin.

Palveluyksikkö ja palvelupiste

Palveluyksikön määritelmä lainsäädännössä on epäselvä, ja mahdollistaa hyvin erilaisia tulkintoja. Palveluntuottajien yhdenvertaisuuden ja Soteri-rekisterin tietojen hyödynnettävyyden kannalta on ongelmallista, mikäli palveluyksikön määrittely jätetään palveluntuottajan harkittavaksi. Palveluyksikkörakenteiden tulee muodostaa eheä ja selkeästi hahmotettava kokonaisuus sekä julkisten että yksityisten palveluntuottajien osalta. Hyvinvointialueiden näkökulmasta rekisteröityminen aiheuttaa taloudellista ja hallinnollista taakkaa, minkä vuoksi rekisteröityminen on järkevää toteuttaa mahdollisimman suurina kokonaisuuksina. Toisaalta sama taso ei usein ole tarkoituksenmukainen omavalvontasuunnitelmien laadinnan kannalta.

Valvira on esittänyt palveluyksikön käsitettä muutettavaksi nykyistä palvelupistettä vastaavaksi rekisteriyksiköksi. Tämä ehdotus sinällään selkiyttäisi käsitteitä, mutta samalla on huomioitava, että nyky muodossaan rekisteröinti palvelupisteittäin kuormittaisi hyvinvointialueita kohtuuttomasti.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Valvontalain kehittämisessä on huomioitava muut valmisteilla olevat lakiuudistukset. Sosiaalipalvelu-uudistus, lastensuojelulain uudistus sekä muut substanssiin liittyvät lainsäädäntömuutokset on tehtävä tiiviissä vuoropuhelussa valvontalain tarkentamisen kanssa.

Lainsäädännössä on selkiytettävä sitä, mitä toimintoja liittyy sosiaali- ja terveystalvelujen tosiasialliseen toteuttamiseen (esimerkiksi kuljetusten välityspalvelu). Valvottavien palveluiden palveluvalikon on oltava selkeä.

Käsitteistön yhdenmukaisuus on huomioitava eri laeissa, ja jos niissä on jatkossa eroavaisuuksia, niiden erot tulisi avata selkeästi sääntelyssä. Esimerkiksi palveluyksikön määrittelyssä on huomioitava käytetyn terminologian selkeys suhteessa muiden lakien yksikkömääritelmiin (toimintayksikkö, asumisyksikkö).

Kommenttinne arviomuiston luvusta 6 (Valvontalain 2 luku Palveluntuottajaa ja toimintaa koskevat edellytykset)

Valvontalain väliaikainen muutos

Valvira on esittänyt näkemyksensä, että valvontalain väliaikainen sääntely tulisi muuttaa pysyväksi menettelyksi. On huomioitava, että rekisteröintivelvoitteen poikkeus on haastava esimerkiksi palvelusetelillä tuotettavan henkilökohtaisen avun palveluissa, sillä samat palveluntuottajat voivat tuottaa sekä alaikäisten että täysi-ikäisten henkilöiden palveluita.

Kommenttinne arviomuiston luvusta 7 (Valvontalain 3 luku Palveluntuottajien ja palveluyksiköiden rekisteröinti)

Rekisteröintiä varten annettavat tiedot

Rekisteröintiin tarvittavia tietoja tulisi Valviran ehdotuksen mukaisesti tarkastella riskiperustaisesti rekisteröitävän organisaation koon ja palveluiden luonteen perusteella. Palveluyksikön rekisteröintimenettelyä tulisi keventää niin, ettei se aiheuta palveluntuottajille kohtuuttomia kustannuksia. Lisäksi rekisteröintiin tulisi vaatia vain välttämättömät tiedot. Valvontaviranomaisen ei tulisi edellyttää samoja tietoja eri dokumenteissa (esimerkiksi omavalvontasuunnitelmassa ja toimintasuunnitelmassa) tai vaatia tietoja, joita raportoidaan jo muille viranomaisille.

Jotta Soteri-rekisteristä muodostuisi niin sanottu master-rekisteri, johon voitaisiin kerätä keskitetysti ja kerralla kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajista tarvittavat perustiedot, tulisi tehdä tietojen käyttötarkoituksen ja merkityksellisyyden arviointi. Yhteisen käsitteistön muodostaminen eri rinnakkaisille organisaatiorekistereille vaatii aikaa.

Kommenttinne arviomuiston luvusta 8 (Valvontalain 4 luku Omavalvonta)

Omavalvonnan organisointi ja toimivaltuudet

Hyvinvointialueilla tulee olla itsenäinen päätäntävalta omavalvonnan organisoitumista koskien. Valvonnan riippumattomuus ja itsenäisyys on mahdollista turvata myös ilman keskitettyä valvontayksikköä. On huomattava, että myös keskitetyillä valvontayksiköillä on usein riippuvuuksia palvelutuotantoon mm. sopimussanktioiden toimeenpanon osalta, sillä samoilla tahoilla voi olla sekä järjestämiseen että tuottamiseen liittyviä vastuita.

Lastensuojelulain 79 §:n 2 momentin mukaista valvontatoimivaltaa tulee selkeyttää. On yhteiskunnan resurssien tuhlausta, mikäli kaikki hyvinvointialueet valvovat ympäri Suomea

sijaitsevien yksiköiden toimin-
taa voimatta hyödyntää muiden alueiden tekemää valvontaa. Tämä ei aiheuta kohtuutonta taakkaa ainoastaan hyvinvointialueille, vaan myös valvonnan kohteena oleville yksiköille, jotka joutuvat moninkertaisen, päällekkäisen ja mahdollisesti myös jossain määrin ristiriitaisen valvonnan ja ohjauksen kohteeksi. Ylipäätään hyvinvointialueiden tulisi olla mahdollista hyödyntää muiden hyvinvointialueiden tekemää valvontaa, ja arvioida itse sen riittävyttä esimerkiksi sopimusvelvoitteiden täyttymisen osalta.

Rikostaustan selvittäminen

Valvontalain rikostaustan selvittämistä koskevaa sääntelyä ja ohjeistusta tulisi arvioida ja tasapuolistaa eri palvelujen ja asiakasryhmien osalta. Lisäksi tulisi arvioida onko tarvetta laajentaa rikostaustan selvittämisvelvollisuutta myös muiden kuin työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden osalta (erityisesti vuokratyöntekijät).

Ilmoitusvelvollisuus

Valvontalain 29 §:n mukaista ilmoitusvelvollisuutta tulee selkiyttää ja yksinkertaistaa. Erityisesti henkilöstön näkökulmasta on vaikeaa tunnistaa, milloin kyseessä on lain tarkoittama epäkohta tai ilmeinen epäkohdan uhka ja milloin taas muu vaaratapahtuma, poikkeama tai haittatilanne. Valvontalain ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset ovat osoittautuneet käytännössä tulkinnanvaraisiksi myös sen osalta, milloin asiasta tulee ilmoittaa valvontaviranomaiselle. Epäselvyyttä on siitä, rajoittuuko ilmoitusvelvollisuus vain sellaisiin epäkohtiin, joita ei ole saatu korjattua omavalvonnan keinoin, vai koskeeko se myös sellaisia asiakas- ja potilasturvallisuutta olennaisesti vaarantaneita tapahtumia ja puutteita, jotka on jo tunnistettu ja korjattu omavalvonnallisin keinoin. Kansallisesti tarvitaan määrittelyä ja tarkennusta käsitteille 'epäkohta', 'vaaratapahtuma' ja 'vakava vaaratapahtuma'.

Palveluntuottajan ja palvelunjärjestäjän ilmoitusvelvollisuus samasta vaaratapahtumasta tai epäkohdasta valvontaviranomaiselle aiheuttaa päällekkäistä työtä sekä epäselvyyttä. Valvontalain kohtaa ilmoitusvelvollisuudesta viranomaiselle tulee selkiyttää ja yksinkertaistaa.

Kommenttinne arviomuiston luvusta 9 (Valvontalain 5 luku Viranomaisvalvonta)

Määräykset ja pakkokeinot

Sääntelyn selkeyden ja oikeusvarmuuden kannalta olisi olennaista, että lainsäädännöstä käy yksiselitteisesti ilmi, miten valvontaviranomaisen pakkokeinot suhteutuvat palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan välisiin sopimusvelvoitteisiin. Erityisesti tilanteissa, joissa viranomaisen määrää toiminnan keskeytettäväksi välittömästi, syntyy palvelunjärjestäjälle tosiasiallinen vastuu sopimusten seurauksista, vaikka päätöksen taustalla on viranomaisen yksipuolinen määräys.

Jatkovalmistelussa tulisi harkita, tulisiko lakiin nimenomaisesti kirjata, että valvontaviranomaisen asiakas- ja potilasturvallisuuteen perustuvat pakkokeinot ovat ensisijaisia suhteessa yksityisoikeudellisiin sopimuksiin sekä täsmentää täytäntöönpanon edellytyksiä ja oikeusvaikutuksia. Tämä parantaisi sääntelyn selkeyttä, vähentäisi tulkintaepävarmuutta ja tukisi sekä viranomaisten että palvelunjärjestäjien toimintavarmuutta.

Kommenttinne arviomuistion luvusta 10 (Valvontalain 7 luku Erinäiset säännökset)

-

Kommenttinne arviomuistion luvusta 11 (Valvontalain 8 luku Voimaantulo)

Julkisten palveluntuottajien osalta siirtymäajan pidentäminen on perusteltua, sillä rekisteröinnin toteuttaminen yhdenmukaisella tavalla vaatii selkeää palveluyksikkömäärittelyä sekä ohjausta rekisteröinnin toteuttamiseen.

Kommenttinne arviomuistion luvusta 12 (Erinäiset kysymykset)

-

Muut kommenttinne arviomuistiosta

Valvontalain uudistamisessa tulisi huomioida uudistuvat palvelut ja yhteensovittaa menossa olevat lain-säädäntöuudistukset (esim. sosiaalihuoltolain muutos) ja tunnistaa digitaaliset palvelut valvonnan näkökulmasta. Valvontalain mahdollisissa muutostöissä tulisi huomioida muuttuva palvelurakenne, uudistuvat palvelut ja mahdollisuus palvelujen räätälöintiin.

Virolainen Petri
Päijät-Hämeen hyvinvointialue

Viljakainen Maarit
Päijät-Hämeen hyvinvointialue - Lausuntoa on valmistellut ja koordinoitunut omavalvontajohtaja Sofia Suvanto yhdessä Päijät-Hämeen hyvinvointialueen eri toimialojen tahojen kanssa.