

LAUSUNTOPYYNTÖKYSELY HALLITUKSEN ESIITYSLUONNOKSESTA LAIKSI SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN TUOTTAMISESTA

1. Vastaajatahon virallinen nimi

Vastaajien määrä: 1

Nimi

- Etelä-Suomen aluehallintovirasto

2. Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Vastaajien määrä: 1

Nimi

- Hanna Kujanpää

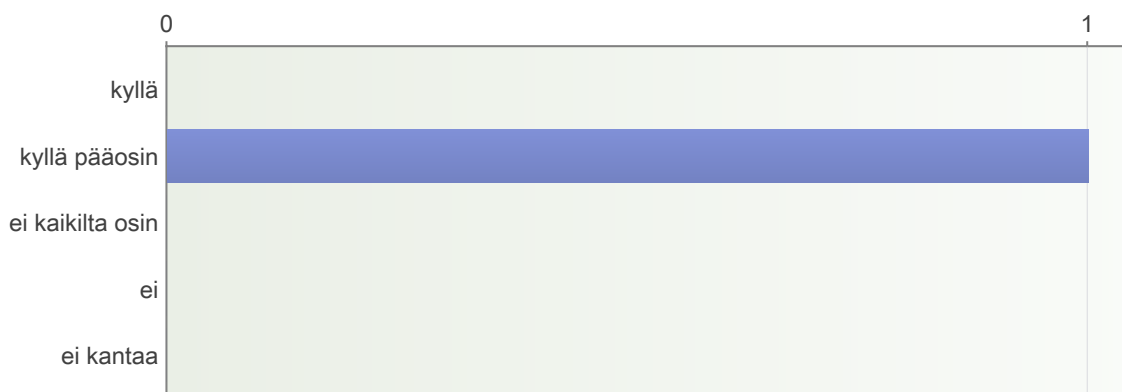
3. Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

Vastaajien määrä: 1

Etunimi	Sukunimi	Sähköposti
Satu	Koskela	satu.koskela@avi.fi

4. Onko lain soveltaminen samanlaisena kaikkiin palvelun tuottajiin niiden oikeudellisesta muodosta ja toiminnan tarkoituksesta huolimatta perusteltu ratkaisu (2 §, 3 § 1 kohta)?

Vastaajien määrä: 1



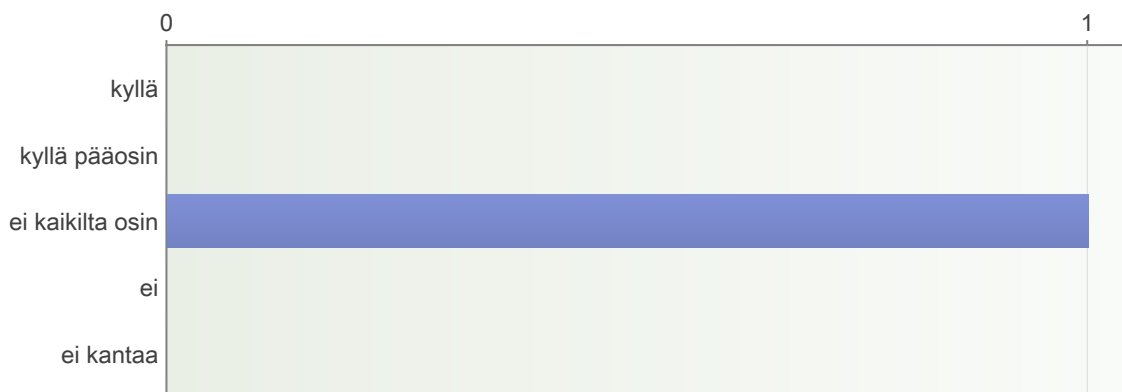
Avoimet vastaukset: kyllä pääosin

- Se, että kaikkiin palvelun tuottajiin sovelletaan jatkossa samoja rekisteröinti- ja valvontasäännöksiä, hyödyttää kaikkia osapuolia ja edistää palvelun tuottajien yhdenmukaista kohtelua. Nykytilanteessa erilaiset menettelyt erilaisille palvelun tuottajille ovat aiheuttaneet epätietoisuutta. Palvelun tuottajien yhdenvertainen kohtelu ei kuitenkaan toteudu kotipalvelun tukipalveluja tuottavien ja muiden sosiaalipalveluja tuottavien kesken, mikäli yksittäisten tukipalvelujen tuottamisesta ei ilmoiteta rekisteriviranomaiselle. Kotipalveluiden tukipalveluiden osalta 2 §:n 3 momentti ja sitä koskevat yksityiskohtaiset perustelut ovat kaiken kaikkiaan ristiriitaiset. Pykälän mukaan lakia ei sovelleta kotipalvelun tukipalveluihin, mutta perustelujen mukaan ne kuuluvat lain soveltamisalaan silloin, kun ne ovat osa muuta sosiaalipalvelua. Sitä, milloin ne ovat osa muuta sosiaalipalvelua, on vaikea arvioida, ja asia jää tulkinnanvaraiseksi. Lisäksi herää kysymys, kuka valvoo tukipalvelujen tuottajia, jos kunta ei ole tehnyt sopimusta palvelun ostamisesta. Avoimeksi jää niin ikään se,

minkä vuoksi tukipalvelut jätetään rekisteröintikäytännön ulkopuolelle. Palvelujen tuottajien yhdenvertaisen kohtelun ja asiakasturvallisuuden takaamiseksi myös kotipalvelun tukipalvelun antamisesta tulisi ilmoittaa sen ollessa sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu. Kunnat ovat toimineet tukipalvelujen hyväksyjänä ja ensisijaisena valvojana ja se on turvannut asiakkaiden asemaa palveluiden käyttäjänä. Kunnat ovat nykyisin hyväksyneet myös vammaispalvelun henkilökohtaisen avun antamisen kotipalvelun tukipalveluun rinnastettavana palveluna. Lakiluonnos ja perustelut eivät ota kantaa, miten tämän palvelun tai muiden kotipalvelun tukipalveluun rinnastettavien palvelujen osalta menetellään jatkossa. Luonnoksen 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa käsitellään alihankintaa. Jos alihankinta tuotetaan kokonaisuudessaan ulkomailta, ei kotimaisella palvelun tuottajalla välttämättä ole tosiasiallista mahdollisuutta valvoa ja vastata alihankkijan toiminnan lainmukaisuudesta. On pohdittava, miten asiakas- ja potilasturvallisuus voidaan taata tällaisessa toiminnassa.

5. Parantavatko palvelun tuottajalle asetetut ehdot asiakas- ja potilasturvallisuutta (5-9 §, 13 §)?

Vastaajien määrä: 1



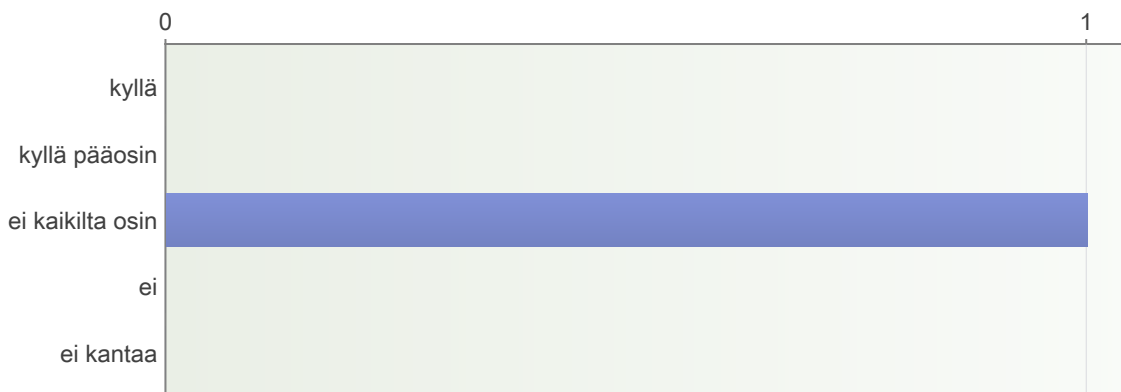
Avoimet vastaukset: ei kaikilta osin

- Lakiin kirjatut palvelun tuottajaa koskevat edellytykset on hyvä asia. Taloudellisten toimintaedellytysten tarkistaminen ei takaa asiakas- ja potilasturvallisuutta ja hyvää palvelujen laatua, eikä taloudellisten edellytysten selvittämättä jättäminen ole näyttäytynyt ongelmallisena. Aluehallintoviraston sosiaalihuollon asiantuntijoiden edellytykset arvioida palvelujen tuottajan taloudellisia edellytyksiä eivät tällä hetkellä ole riittävät. Asia on uusi ja vaatii uuden oppimista. Erityisesti terveydenhuollon osalta on noussut huoli siitä, että säännöksissä puhutaan paljon tapauskohtaisesta arvioinnista, asianmukaisuudesta ja riittävydestä. Ne sisältävät paljon harkintavaltaa. Miten tällaiset termit voidaan määritellä siten, että rekisteriviranomaisella ja palvelujen tuottajalla on asiasta yhtenevä näkemys? Yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi tarvitaan läpinäkyviä ja perusteltuja kriteerejä. Toimitiloja ja välineitä koskevat edellytykset ovat väljät. Edellytysten toteutuminen käytännössä jäänee nykyistä useammin varmistamatta, koska rekisteröintimenettely kevenee. Ennakkotarkastusten väheneminen saattaa johtaa siihen, että tiloja ja välineitä koskevat puutteet eivät tule ennakolta rekisteriviranomaisen tietoon. On mahdollista, että tämä lisää jälkikäteisen valvonnan tarvetta ja se saattaa uhata asiakas- ja potilasturvallisuutta. Terveyspalvelujen ennakkotarkastuksen siirtyminen aluehallintoviraston tehtäväksi tulee sitomaan henkilöstöresursseja. Omavalvonnan korostumista pidetään hyvänä asiana. Omavalvontasuunnitelman laatiminen ja esillä pitäminen lisää toiminnan läpinäkyvyyttä ja tukee potilaan ja asiakkaan valinnanvapauden toteutumista. Pelkkä suunnitelman laatiminen ei kuitenkaan riitä, vaan palveluntuottajan on huolehdittava myös sen toteutumisesta jokapäiväisessä toiminnassa. Omavalvonta ja omavalvontasuunnitelma eivät kuitenkaan poista viranomaisvalvonnan tarvetta. Säännöksen mukaan palvelun tuottajalla tulee olla omavalvontasuunnitelma. Mikäli palvelun tuottajan toiminta on laaja-alaista ja sisältää paljon erilaisia palvelukokonaisuuksia, on vaarana, että suunnitelma jää liian yleiselle tasolle eikä tällöin ole

käyttökelpoinen asiakirja käytännön työssä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan omavalvontasuunnitelman vähimmäissisältöön tulisi ottaa kantaa valtakunnallisesti.

6. Vähentääkö palvelun tuottajan ja sen palveluyksiköiden erillinen rekisteröinti, palveluyksiköiden siirtokelpoisuus ja riskiperusteinen hyväksymismenettely palvelun tuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä (13 §, 15 § ja 17 §)?

Vastaajien määrä: 1

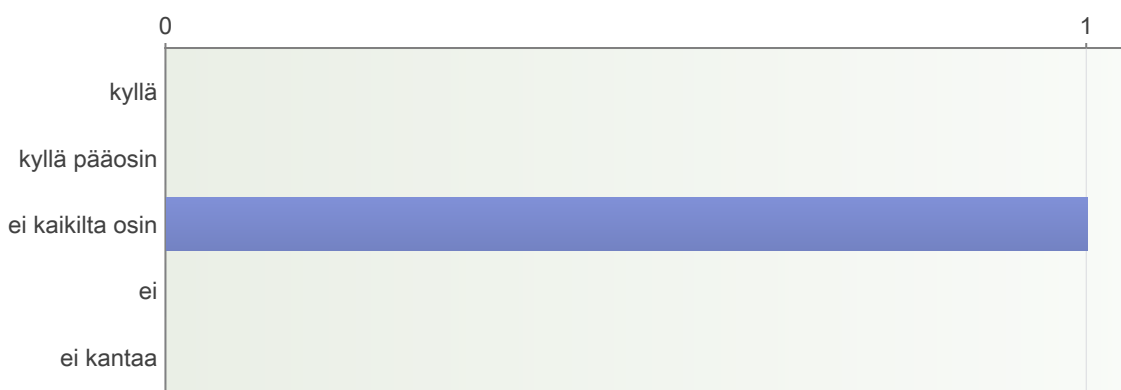


Avoimet vastaukset: ei kaikilta osin

- Ei vähennä palveluntuottajan hallinnollista työtä, mutta viranomaisen työtä ne saattavat rekisteröintivaiheessa vähentää. Erityisesti silloin, kun yrityskaupan yhteydessä yksikkö voidaan siirtää suoraan toiselle palveluntuottajalle, menettely voi kevenyä sekä viranomaisella että palvelujen tuottajalla. Valvonnan tarve voi kuitenkin lisääntyä. Palveluyksiköiden siirtokelpoisuus saattaa aiheuttaa jälkikäteisen valvonnan tarvetta, jos toiminnassa tai toimitiloissa on tapahtunut muutos.

7. Vähentääkö yhteisen palveluyksikön käyttömahdollisuus palvelun tuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä ja parantaako se mahdollisuuksia valvoa toimintaa kokonaisuutena (3 § 5 kohta, 18 §)?

Vastaajien määrä: 1

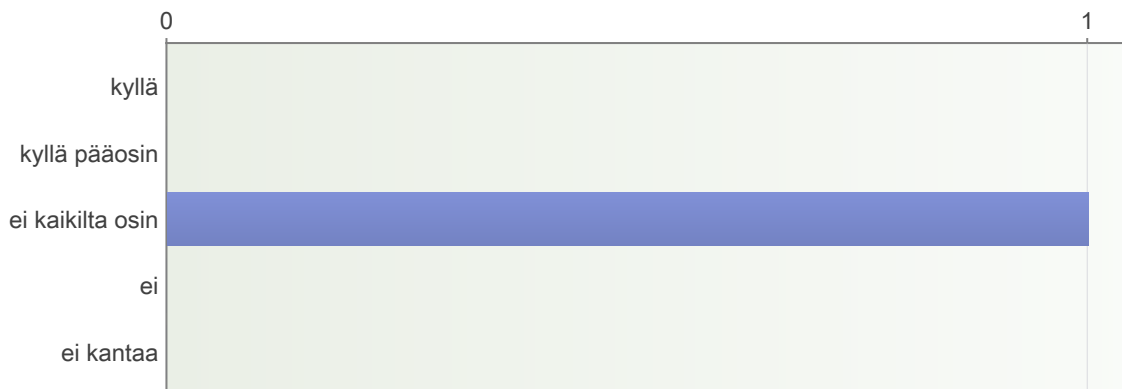


Avoimet vastaukset: ei kaikilta osin

- Yhteisen palveluyksikön käyttö tulee olemaan yleisempää terveydenhuollossa esimerkiksi isosissa lääkärikeskuksissa, sosiaalihuollossa sille on vähemmän tarvetta. Rekisteröinnin osalta hallinnollinen työ saattaa hieman vähentyä ja asiointi selkeytyä, jos vastuullinen palveluntuottaja tekee useita ilmoituksia samalla kertaa. Koska jokainen palvelujen tuottaja kuitenkin vastaa itse omasta toiminnastaan, ei ole odotettavissa, että mahdollisuus valvoa toimintaa kokonaisuutena helpottuisi.

8. Onko vastuullisen palvelun tuottajan käsite ja tehtävät perusteltuja (3 § 5 kohta, 18 §)?

Vastaajien määrä: 1

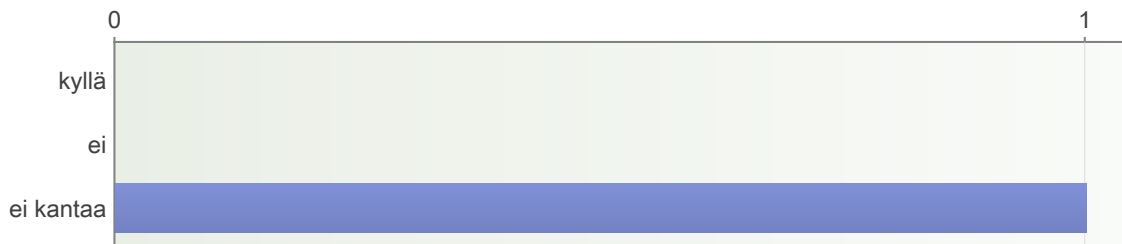


Avoimet vastaukset: ei kaikilta osin

- Selkeää on, että vastuullinen palvelun tuottaja toimittaa kaikki rekisteröintiä sekä valvontaa varten tarvittavat tiedot viranomaiselle ja vastaa niiden oikeellisuudesta. Vastuullisella palveluntuottajalla ei kuitenkaan ole direktiovaltaa muihin palvelun tuottajiin nähden, vaan jokainen palvelun tuottaja vastaa itse omasta toiminnastaan ja siihen liittyvistä velvoitteistaan suhteessa viranomaiseen. Millä tavalla vastuullinen palvelun tuottaja voi tällöin tosiasiallisesti vastata tietojen oikeellisuudesta? Entä mitä sillä vastuulla tarkoitetaan? Mikä on sanktio, jos vastuullinen palveluntuottaja antaa väärää tietoa? Vastuullisen palveluntuottajan käsite on jossain määrin harhaanjohtava ottaen huomioon, että jokainen palvelujen tuottaja kuitenkin vastaa omasta toiminnastaan. Käsite on omiaan hämärtämään vastuunjakoja sekä valvovan viranomaisen, palveluja käyttävän asiakkaan tai potilaan sekä palvelujen tuottajien itsensä näkökulmasta. Valvonnassa vastuullisen palveluntuottajan rooli ei voi olla yhtä suuri kuin rekisteröinnissä. Valvontaseuraamuksia ei voida antaa, ellei valvonnan kohdetta ole asianmukaisesti kuultu. On tarkennettava, miten valvovan viranomaisen tulisi menetellä, että yhteiseen palveluyksikköön kuuluvien yksittäisten palvelujen tuottajien oikeusturva toteutuu valvonnassa ja että mahdolliset seuraamukset kohdentuvat oikein. Vastuullinen palveluntuottaja on myös yhteisen palveluyksikön potilas- ja asiakasrekisterien rekisterinpitäjä. Miten toimitaan tilanteessa, jossa yksi palvelun tuottaja (esimerkiksi lääkäri) päättää erota yhteisestä palveluyksiköstä ja jatkaa toimintaansa itsenäisesti. Mitä tapahtuu niiden potilaiden rekisteritiedoille, jotka haluavat jatkaa tämän eronneen palvelun tuottajan potilaana. Saako lääkäri omia potilaitaan koskevat tiedot mukaansa lähtiessään? Miten turvataan potilaan hoidon jatkuvuus, jos potilasrekisteri jää yhteiseen palveluyksikköön?

9. Onko vastuullisen palvelun tuottajan käsitteelle muita vaihtoehtoja?

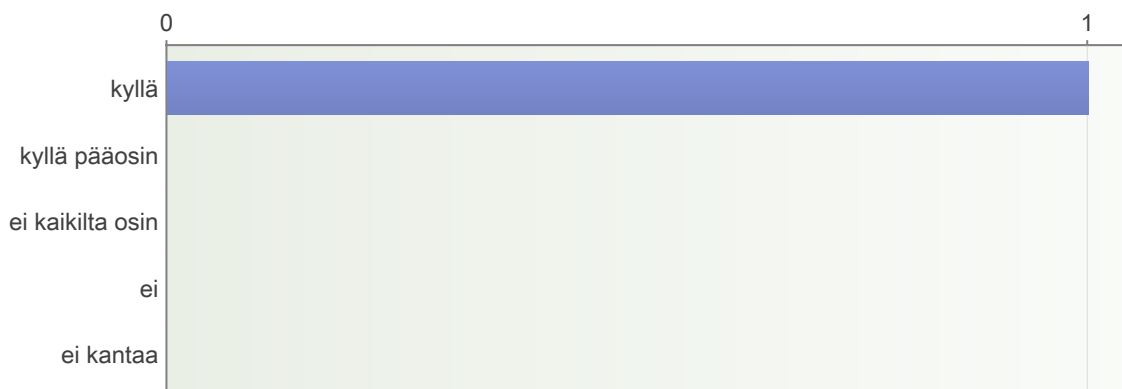
Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: ei kantaa

10. Ovatko valvovan viranomaisen keinot, mukaan lukien laiminlyöntimaksu ja rekisteristä poistaminen, riittävät asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta (4 luku)?

Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: kyllä

11. Muut vapaamuotoiset huomiot laista sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta.

Vastaajien määrä: 1

- Yleisiä lähtökohtia

Palvelutuottajalaki on monella tapaa keskeinen ja tärkeä laki. Siinä määritellään edellytykset harjoittaa ja tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoimintaa sekä eri viranomaistahojen tehtävät. Kansalaisen kannalta siinä otetaan kantaa perusoikeuksien toteutumiseen. Lain tärkeyden vuoksi sen tulee olla mahdollisimman yksiselitteinen ja selkeä. Esitetty lakiluonnos ja hallituksen esitys ovat monelta osin keskeneräisiä eivätkä nykyisessä muodossaan täytä mainittuja kriteerejä. Luonnoksiin sisältyy tulkinnanvaraisuuksia (esimerkiksi mitä satunnaisella palvelujen tuottamisella tarkoitetaan, kuka on valvontatoimien kohteena oleva palveluntuottaja, jos vastuullinen palveluntuottaja on määritelty ja milloin kotipalvelun tukipalvelu on osa sosiaalipalvelua, ovatko kotipalvelun tukipalveluihin rinnastettavat palvelut rekisteröitäviä palveluja), asiakkaiden yhdenvertaisuutta uhkaavia elementtejä (kotipalvelun tukipalveluja ei rekisteröidä ja niiden valvonta jää epäselväksi) ja luonnos jättää ottamatta huomioon valtioneuvoston linjauksen uuden valtakunnallisen ohjaus-, valvonta- ja lupaviraston perustamisesta sekä siihen sisältyvän aluehallintovirastojen ja Valviran tehtävien uudelleen organisoimisen.

Kun näyttää ilmeiseltä, että laatusuosituksiin sisältyviä kannanottoja hyvän palvelutoiminnan laatutekijöistä tullaan ainakin osittain poistamaan, asettaa se palvelutuottajalain yksiselitteisyydelle ja riittävälle yksityiskohtaisuudelle yhä enemmän vaatimuksia. Esimerkiksi asuintilojen asianmukaisuudesta ja riittävyydestä saattaa syntyä poikkeavia tulkintoja, mikäli niitä koskevia määrittelyjä poistetaan ikäihmisten palvelujen laatusuosituksista eikä niihin oteta riittävällä tarkkuudella kantaa tässä laissa tai muissa asiakirjoissa. Sote-uudistuksen yhtenä elementtinä on ollut palvelujen saatavuuden varmistaminen yhdenvertaisesti maan eri osissa ja tähän tavoitteeseen pyritään muun muassa vahvemman järjestelmätason ohjauksella. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan yhdenvertaisuudesta tulee huolehtia myös yksilötasolla valtakunnallisilla yhtenäisillä linjauksilla.

Lakiesityksessä kunnan (maakunnan) valvontavastuun poistamista perustellaan kustannussäästöillä ja sinänsä kannatettavilla tavoitteilla vähentää kuntien hallinnollista taakkaa. Arvioimatta jätetään se seikka, miten esitys vaikuttaa asiakkaan kannalta. Erityisesti sosiaalihuollon asiakkaat eivät juurikaan kykene itse valvomaan käyttämäänsä palvelua ja näissä tilanteissa korostuu viranomaisen vastuu huolehtia asiasta.

Aluehallintovirasto ei edellä todetun perusteella suhtaudu varauksettoman myönteisesti esityksiin kunnan (maakunnan) valvontavastuun poistamiseen muusta kuin sopimusperusteisesta palvelutoiminnasta, palvelun tuottajan oikeuteen siirtää toiminta suoraan toiselle palvelun tuottajalle ja kotipalvelun tukipalvelujen ja niihin rinnastettavien palvelujen jättämiseen kokonaan rekisteröinnin ulkopuolelle. Nämä muutosesitykset ovat isoja linjaavia kannanottoja ja asioina yhtä tärkeitä yhdenvertaisuuden varmistamisen mekanismeja kuin järjestelmätason ohjauksen ja valvonnan vahvistaminen.

Kunnalla on velvollisuus järjestää palveluita alueensa yksiköissä oleville, esimerkiksi opetusta lastensuojeluyksiköissä oleville lapsille. Mikäli kunnan valvontavastuun poistamiseen päädytään, on kunnan tiedonsaanti sen alueella toimivista palvelujen tuottajista varmistettava erikseen.

Kustannusvaikutukset

Lakiluonnoksen mukaan se pystytään toteuttamaan kustannusneutraalisti. Lain keskeneräisyyden vuoksi toteutuminen ei ole itsestään selvää. Lakiehdotukseen sisältyvien lukuisten muutosten perusteella on jo tässä vaiheessa arvioitavissa, että kustannuksia syntyy esimerkiksi palvelujen antajien rekisterin uusimisesta uuden lain mukaiseksi, uutena tehtävänä kunnan (maakunnan) palveluyksikköjen rekisteröinnistä ja aikaisempien lupien muuttamisesta uuden lain mukaiseksi (näistä aiheutuvan henkilökuntaresurssin tarpeen saattaa kompensoida valtakunnallisen ohjaus-, valvonta- ja lupaviraston muodostaminen) sekä henkilökunnan

kouluttaminen palvelun tuottajan taloudellisten toimintaedellytysten arviointiin.

Kustannusvaikutuksia saattaa syntyä myös ennakollisen valvonnan vähenemisestä lisäten jälkikäteisen valvonnan tarvetta. Ennakollisen valvonnan vähentäminen saattaa lisätä myös palveluntuottajien kustannuksia, mikäli tarkastuskäyntiä ei enakkoon tehdä ja toimitilat osoittautuvat myöhemmin epätarkoituksenmukaisiksi. Nykyjärjestelmässä kunnat ovat tavanneet erityisesti sosiaalihuollon ilmoituksenvaraisten palvelujen tuottajia ja antaneet paljon ohjausta ja neuvontaa. Kuntien roolin poistuessa nämä ohjaustehtävät siirtyvät rekisteriviranomaiselle.

Lain toimeenpano

Lain toimeenpano tulee asettamaan isoja haasteita ja lisätyötä lupaviranomaiselle. Lain saattamiseen voimaan vuoden 2017 aikana aluehallintovirasto suhtautuu epäilevästi ja esittää, että lain toimeenpano arvioidaan realistisesti ottaen huomioon palvelujen antajien rekisteriin tehtävien muutosten vaatiman valmisteluajan. Jotta rekisteröinti olisi sujuvaa ja tehokasta, palvelun tuottajille on tarjottava mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Lisäksi on otettava huomioon se seikka, että mikäli kuntien palvelutoiminta rekisteröidään jo vuodesta 2017 alkaen, täytyy rekisteröintejä muuttaa järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille vuonna 2019.

Aluehallintovirasto arvioi edelleen, että jo yksistään julkisten palveluyksiköiden rekisteröintivelvoitteen vuoksi, vanhojen palvelun tuottajien lupien muuttaminen uuden lain mukaisiksi vie enemmän aikaa kuin esitetyt kaksi vuotta (40 §).

Muut huomiot

Palveluyksikön määritelmää on syytä tarkentaa. Palveluyksikön rekisteröinti ei olisi rajattu yksittäiseen fyysiseen sijaintiin, joten sen valvonta yhtenä kokonaisuutena voi osoittautua haasteelliseksi.

Rekisteriviranomaisen tulisi esityksen mukaan tehdä rekisteröintipäätös kahden-kolmen viikon määräajassa kaikki tiedot saatuaan. Aikataulu on tiukka. Luonnoksessa on säädetty, että toiminnan saa aloittaa vasta, kun päätös rekisteröinnistä on tehty. Velvollisuudesta ilmoittaa muutoksista toiminnassa tulisi myös säätää ehdotettua tarkemmin.

Julkisen palvelun tuottajan osalta jää epäselväksi, mitä tapahtuu, jos julkinen palvelun tuottaja ei tee ilmoitusta ennen lain voimaantuloa. Täytyykö toiminta tällöin keskeyttää, kunnes rekisteröintipäätös on tehty?

Rekisteri- ja valvontaviranomainen voi 10 §:n mukaan tallettaa rekisteriin muun muassa tiedot toiminnan muutoksista, tarkastuksista ja seuraamuksista. Sanamuoto ”voi tallettaa” johtaa epäyhtenäiseen tietojen tallettamiseen. Säännös on syytä muotoilla siten, ettei tietojen tallettamisvelvollisuuden laajuudesta synny epäselvyyttä. Esityksessä ei myöskään mainita, mikä on rekisterimerkintöjen säilytysaika. Säilyykö tieto esimerkiksi seuraamuksista rekisterissä yhtä kauan kuin palvelun tuottajaa ja palvelua koskevat tiedot?

Mikä on rekisterin suhde Terhikki- ja Suosikki-rekistereihin, erityisesti ns. itsenäisten ammatinharjoittajien osalta? Mitä vaatimuksia henkilötietolaki ja tietosuoja-asetus asettavat tietojen tallettamiselle, käsittelylle ja luovuttamiselle?

Mitkä ovat ne kriteerit, joilla arvioidaan, tarvitaanko erillinen rekisteröinti 15 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.

Ohjaus- ja arviointikäyntien osalta on ehdotettu, että palveluntuottaja voisi kieltäytyä niistä halutessaan. Erikseen säädettäisiin tarkastuskäynneistä, joita voitaisiin tehdä silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkastuksia ei voitaisi suorittaa satunnaisotannalla taikka muutoin ilman yksilöityä perustetta. Onko tämä linjassa lainsäädännössä valvontaviranomaisille

asetettujen erityisten valvontatehtävien kanssa (esimerkiksi lastensuojelulain 80 § ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 75 a §)? Joillakin palvelualoilla asiakkaat eivät kykene itse epäkohtailmoituksia tekemään, eivätkä mahdolliset epäkohdat tule valvontaviranomaisen tietoon ilman tarkastuksia.

Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä eroa on rekisteristä poistamisella ja rekisteröinnin peruuttamisella. Epäselväksi jää, minkä vuoksi näistä pitää säätää eri tavalla, vaikka vaikutus on samanlainen. Entä miten on toimittava tilanteessa, jossa esimerkiksi kymmeniä yksiköitä omistava palvelujen tuottaja poistetaan rekisteristä. Esityksen mukaan kaikki yksiköt poistetaan rekisteristä. Tämä voisi pahimmillaan tarkoittaa, että sellaistenkin yksiköiden, joiden toiminnassa ei ole todettu puutteita, asukkaat jouduttaisiin sijoittamaan muualle. Tämä on hankalaa erityisesti palveluasumisessa, jossa asiakkaat ovat yksikössä vuokralaisina.

Ilmoitusvelvollisuutta koskeva säännös (23 §) on muotoilultaan hyvin laaja ja kaipaisi tarkennusta. On tuskin tarkoituksenmukaista, että julkisen palvelun järjestäjä ilmoittaa aluehallintovirastolle sellaisista pienistä puutteellisuuksista tai epäkohdista, jotka se itse voi palvelujen ostajana saada korjattua.