

LAUSUNTOPYYNTÖKYS ELY HALLITUKSEN ESYTSLUONNOKSESTA LAIKSI SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN TUOTTAMISESTA

1. Vastaajatahon virallinen nimi

Vastaajien määrä: 1

Nimi

- Eduskunnan oikeusasiamies

2. Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Vastaajien määrä: 1

Nimi

- Håkan Stoor

3. Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

Vastaajien määrä: 1

Etunimi	Sukunimi	Sähköposti
Håkan	Stoor	hakan.stoor@eduskunta.fi

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

Ei vastauksia.

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

Ei vastauksia.

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

Ei vastauksia.

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

Ei vastauksia.

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

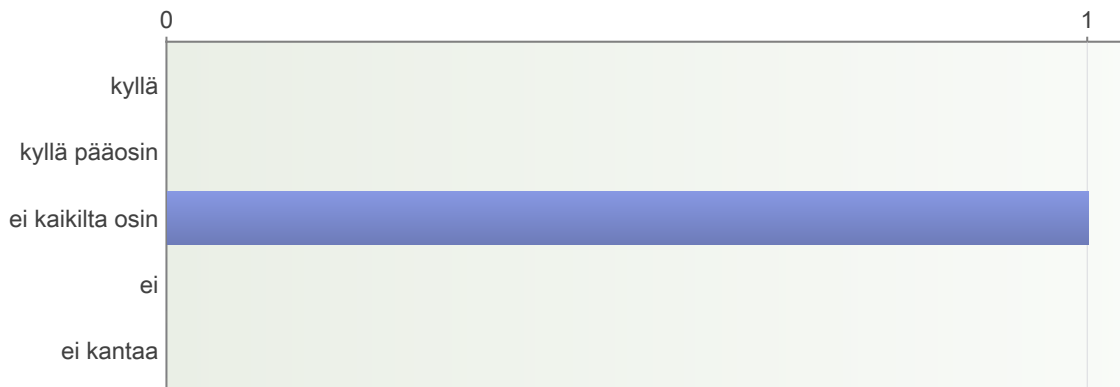
Ei vastauksia.

9. Onko vastuullisen palvelun tuottajan käsitteelle muita vaihtoehtoja?

Ei vastauksia.

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

Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: ei kaikilta osin

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

Vastaajien määrä: 1

- 20 §. Valvonta ja siihen liittyvä ohjaus

Tuottamislaissa on säädetty toimivaltaisista viranomaisista ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä aluehallintoviraston keskinäisestä toimivallasta. Aluehallintovirastojen toimivalta on sidottu sen omalla alueella tapahtuvaan valvontaan. Mikäli palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella, asian käsittelee Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira).

Perusteltua voisi olla, että Valviralla olisi oikeus tällaisissa tilanteissa määrätä toimivaltaisesta aluehallintovirastosta.

Erityisesti lastensuojelussa on varsin tavallista, että lapsi asuu maakunnan A alueella, jonka palvelukeskus on toimivaltainen päättämään lapsen huostaanotosta ja sijaishuoltoon sijoittamisesta. Lapsi voidaan kuitenkin sijoittaa sijaishuoltoon toisen maakunnan B alueelle. Lapsen sijaishuollon valvonta edellyttäisi yleensä sitä, että lapsen huostaanotosta ja sijaishuollosta vastuussa olevan maakunnan toimialueen aluehallintovirasto voisi valvonta- ja kanteluratkaisutoiminnassaan arvioida myös toisen maakunnan alueella olevan lapsen sijaishuoltoyksikön toimintaa. Sijaishuoltopaikan toiminta liittyy lapsen sijaishuollon järjestämiseen.

Tällaisissa kahden aluehallintoviraston tilanteissa Valviralla tulisi olla mahdollisuus joko tutkia asia itse tai määrätä, kuten edellä on todettu, toimivaltaisesta aluehallintovirastosta.

21 § Ohjaus ja arviointikäynnit

Valvontaviranomaisen valvontakäynnit on jaoteltu lakiehdotuksessa ohjaus- ja arviointikäynteihin (21 §) ja tarkastuskäynteihin (24 §), minkä jaottelun tarpeellisuudesta en ole vakuuttunut. Tehokkaan valvonnan toteutumisen kannalta pidän myös ongelmallisena sitä, että ohjaus- ja arviointikäynneistä tulisi sopia etukäteen ja erityisesti sitä, että käynnin kohteella olisi esitysluonnoksen perustelujen mukaan (s. 77) "mahdollisuus ilmoittaa, että se ei pidä valvontaviranomaisten suunnittelemaa ohjauskäyntiä tarpeellisena"

23 § Viranomaisten välinen yhteistyö

Lain 23 §:n 2 momentin mukaan julkisen palvelun järjestäjän olisi ilmoitettava aluehallintovirastolle niistä puutteellisuuksista, jotka se on saanut tietoonsa palvelun tuottajan toiminnassa ja palveluissa.

Laista tai sen perusteluista ei käy ilmi, mitä tarkoitetaan "julkisen palvelun järjestäjällä". Säännöksen perusteluissa (s. 78) selostetaan so-siaalihuoltolain 48 ja 49 §:ssä olevaa henkilökunnan ilmoitusvelvollisuutta, mutta sen merkitys ehdotuksen kannalta jää epäselväksi.

Lainsäädännössä tulisi huolehtia siitä, että ilmoitusvelvollisuus ulottuu palvelun tuottajien koko henkilökuntaan sekä sosiaali- että ter-veydenhuollossa. Perustelen ehdotustani sillä, että palveluiden valvonta perustuisi ehdotuksen mukaan merkittäviltä osin yksiköiden omavalvontaan. Viimeaikaiset julkisuudessa olleet tapahtumat ovat kuitenkin osoittaneet, että vakavistakaan epäkohdista ei aina ilmoiteta valvontaviranomaiselle. Olennaista olisi mielestäni säätää, että

- jokaisella työntekijällä on velvollisuus ilmoittaa potilasturvalli-suuden vaarantumisesta,
- ilmoituksen voi tehdä salassapitosäännösten estämättä,
- ilmoituksen saa tehdä myös suoraan valvontaviranomaiselle,
- ilmoittamisesta ei saa seurata kielteisiä seuraamuksia ilmoittajalle ja
- ilmoitusvelvollisuus käy ilmi omavalvontasuunnitelmasta.

24 § Tarkastusoikeus

1 momentti

Tuottamislain 24 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi tarkastaa maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen toiminnan sekä toiminnassa käytettävät toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Osittain saman sisältöinen säännös sisältyy sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen järjestämisestä annetun lain 49 §:ään.

Tarkastusoikeus on siis rajattu ainoastaan niihin tilanteisiin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Perusteluiden (s. 79) mukaan perusteltu syy tarkoittaa, että tarkastuksia ei voitaisi suorittaa satunnaisotannalla taikka muutoin ilman yksilöityä oikeusjärjestyksen kannalta hyväksyttävää perustetta. Tällainen peruste tarkoittaisi ensisijaisesti sitä, että viranomaisella olisi saamiensa tietojen perusteella objektiivisesti perusteltavissa oleva syy epäillä lainvastaista menettelyä. Perusteena voisi olla esimerkiksi kantelukirjoitus tai tiedotusvälineissä esillä olleet väitteet tai epäilyt mahdollisista epäkohdista. Erikseen säädettäisiin, että tarkastusmääräykseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Vaikka saman sisältöinen tarkastusoikeuden edellytys sisältyy voimassa olevaan lainsäädäntöön, en pidä tällaista rajausta tehokkaan valvonnan näkökulmasta asianmukaisena. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen valvontaviranomaisten resurssit ovat rajalliset ja laajaan tehtäväkenttäänsä nähden usein riittämättömät. Tehtävää ei pidä vaikeuttaa asettamalla valvonnalle rajoituksia. Perusteluissakin todetaan (s. 76), että valvonnan tulee olla ennalta ehkäisevää. Tähän sopii huonosti se, että tarkastuksiin saisi ryhtyä vasta sen jälkeen, kun joku epäkohta on tullut valvontaviranomaisen tietoon kantelukirjoituksen, tiedotusvälineiden tai

muun ulkoa tulevan impulssin kautta.

Mielestäni ”perustellun syyn” rajoitus tulisi poistaa säännöksestä. Pidän tätä tärkeänä.

Joka tapauksessa perusteltuun syyhyn tulee rinnastaa laissa oleva erityinen valvontatehtävä (esimerkiksi mielenterveys- ja lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden tai kehitysvammahuollon rajoitustoimenpiteiden seuranta). Lisäksi tarkastukseen saattaa olla muu tärkeä valvontaintressi, kuten yleiskuvan saaminen valvottavasta toiminnasta.

3 momentti

Tuottamislain 24 §:n 3 momentin mukaan tarkastajalla olisi muun muassa oikeus ottaa kuvataallenteita, mutta niitä ei saisi ottaa asiakkaista tai potilaista. Viimeksi mainittua rajoitusta ei ehdoteta järjestämislain 49 §:n 2 momentin vastaavaan säännökseen. Perusteluiden mukaan (s. 79) kuvaaminen olisi kuitenkin sallittua asiakkaan tai potilaan suostumuksen perusteella.

Väärinkäsityksen välttämiseksi esitän, että mahdollisuus kuvata suostumuksen perusteella kirjataan myös pykälätekstiin. Kuvaamalla tapahtuva dokumentointi saattaa olla tärkeää esimerkiksi epäiltäessä asiakkaan tai potilaan kaltoin kohtelua.

4 momentti (viittaus hallintolakiin)

Tuottamislain 24 §:n 4 momentin mukaan tarkastukseen sovellettaisiin muutoin mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään tarkastuksesta. Perusteluiden mukaan (s. 80) viittauksella tarkoitetaan pöytäkirjan pitämistä, asianosaisen läsnäolo-oikeutta ja mahdollisuutta antaa suullisia määräyksiä, jotka vahvistetaan kirjallisesti jälkikäteen.

Kiinnitän huomiota siihen, että hallintolain esitöiden mukaan (HE 72/2002 vp, s. 93) hallintolain 39 § koskee ”ainoastaan sellaista viranomaisen toimivaltaan muun lainsäädännön nojalla kuuluvaa tarkastusta, jonka suorittaminen on tarpeen tietyn hallintoasian selvittämiseksi tai päätöksen edellytysten toteutukseksi. Viranomaisen toimivaltaan kuuluvat valvontatyyppiset tarkastukset jäisivät vastaisuudessaakin muun lainsäädännön varaan.”

Tämän vuoksi hallintolain 39 §:n soveltuvuutta nyt kyseessä olevaan tarkastustoimintaan tulisi harkita uudelleen. Hallintolaissa säädetään esimerkiksi, että viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, ”jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista”. Tuottamislaki 24 §:n 1 momentissa säädettäisiin puolestaan – mielestäni asianmukaisesti – että ”tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta” ilman valvontaviranomaisen harkintaa rajoittavia lisäedellytyksiä. (Valvontaviranomaisen harkintavallan yleiset rajoitukset käyvät ilmi hallintolain 6 §:stä).

26 § Määräykset ja pakkokeinot

Tuottamislain 26 §:n 5 ja 6 momentin mukaan valvontaviranomainen voi määrätä kiellon tai määräyksen tehosteeksi laiminlyöntimaksun, joka voidaan määrätä myös jatkuvana. Maksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon ”menettely ja sen toistuvuus sekä palvelun arvo, jota epäkohta koskee”. Perusteluiden mukaan (s. 82) tarkoitus on luoda palvelun tuottajalle nykyistä sääntelyä merkittävämpi taloudellinen kannuste sekä varmistaa toimintansa lainmukaisuus että korjata virheellinen toiminta.

Rangaistusluonteiset hallinnolliset taloudelliset seuraamukset on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Valtiokunnan kannanottojen mukaan hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3

momentin edellyttämällä tavalla lailla. Se on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädetty maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 14/2013 vp, s. 2 ja PeVL 10/2016 vp, s. 7).

Ehdotuksen mukaan maksu voitaisiin määrätä kiellon tai määräyksen tehosteeksi. Määräys tai kielto voitaisiin puolestaan 26 §:n 1 momentin mukaan määrätä, jos palvelujen ”tuottamisessa tai toteuttamisessa havaitaan asiakas- tai potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän tai muun sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön vastaista”. Kyseessä on siten ns. blankosäädös.

Perustuslakivaliokunta ei sinänsä ole pitänyt blankosäädöksiä perustuslain kieltämänä sääntelytekniikkana. Jos säännös kuitenkin merkitsee sitä, että sanktioitavien tekojen tai laiminlyöntien piiriin lukeutuu kaikenlainen kyseessä olevan alan lainsäädännön rikkominen, sääntely ei täytä sille asetettavia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

Maksun suuruus on säännöksessä sidottu vain menettelyn vakavuuteen ja palvelun arvoon. Käytännössä maksun suuruus jäisi siis täysin hallintoviranomaisen päätettäväksi, mikä merkitsee sitä, että valvonnan kohde ei voisi ennakoida menettelynsä seuraamuksia.

Mielestäni ehdotusta on täsmennettävä, jotta se täyttäisi rangaistus-luonteisen seuraamuksen sääntelylle asetettavat vaatimukset.

Blankosäädöksiä koskevat huomioni koskevat myös 36 §:n 2 momentin rangaistussäädöstä.

31 § Tietojen saaminen

Tuottamislain 31 §:ssä on säädetty tietojen saamisesta. Säännöksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä sekä rekisteri- ja valvontaviranomaisella on oikeus saada säännöksessä tarkoitettuja tietoja säännöksessä tarkoitetuilta tahoilta salassapitosäännösten estämättä. Säännöksen 3 momentissa on säädetty tietojen omaaloitteisesta luovuttamisesta. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s.86, virheellisesti merkitty 2 momentin perusteluiksi), tieto voitaisiin luovuttaa salassapitosäännösten estämättä. Tällaista oikeutta ei kuitenkaan ilmene mainitun säännöksen 3 momentista. Säännöstä tulisi tältä osin tarkentaa.

32 § Tietojen luovuttaminen

Tuottamislain 32 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan rekisteri- ja valvontaviranomainen saa salassapitovelvollisuuden estämättä lisäksi ilmoittaa poliisille tai syyttäjälle tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan saamansa tiedon palvelun tuottajasta tai palvelun tuottajan palveluksessa olevasta henkilöstä, jos saadun tiedon perusteella palvelun tuottajaa tai palvelun tuottajan palveluksessa olevaa henkilöä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, taikka erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaatii asian selvittämistä.

Säännöksen perusteluiden mukaan (s. 87) sääntelyn tavoitteena on turvata oikea-aikainen ja tehokas puuttuminen lainvastaiseen toimintaan. Mielestäni ilmoitusoikeuden sitominen pääsääntöisesti neljän vuoden rangaistusmaksimiin on ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa. Vastaava edellytys ilmoituksen tekemiselle sisältyy tosin nykyään sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:ään. Valvontaviranomaisen ja palvelun tuottajan välistä suhdetta ei kuitenkaan voi verrata luottamukselliseen asiakassuhteeseen.

Tämän vuoksi en näe perusteita sille, että valvontaviranomaisen harkintavaltaa rikosilmoituksen tekemiseen rajoitetaan ehdotuksessa mainitulla tavalla. Kiinnitän myös huomiota siihen, että kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 60/1989) 12 artiklan mukaan jokainen sopimusvaltio huolehtii siitä, että sen toimivaltaiset viranomaiset aloittavat viipymättä

puolueettoman tutkimuksen aina kun on perusteltua syytä uskoa, että sen lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella on käytetty kidutusta. Sopimuksen 16 artiklan mukaan sama velvollisuus koskee myös muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta. Erityisesti halventavan kohtelun osalta epäillyn rikoksen rangaistusasteikko voi olla huomattavasti lievempi kuin po. säännöksessä ehdotettu.