

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jaska Siikavirta, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- johtaja Jari Keinänen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Virpi Kõlhi, sosiaali- ja terveysministeriö
- yksikön päällikkö Anne Hiiri, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- muutosjohtaja Marjukka Turunen, Kansaneläkelaitos
- ylijohtaja Markus Henriksson, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- ylilääkäri Markku Kuusi, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- johtava asiantuntija Eeva Nykänen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- toimitusjohtaja Aki Lindén, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- vs. sosiaali- ja terveysjohtaja Alapiessa Olli-Pekka, Hyvinkään kaupunki
- ympäristöjohtaja Leena Tuuri, Oulun seudun ympäristötoimi, ympäristöterveydenhuolto
- ympäristöjohtaja Aili Heikkinen, Peruspalvelukuntayhtymä Selänne, ympäristöterveysvalvonta
- erityisasiantuntija Anu Nemlander, Suomen Kuntaliitto
- 1.kaupungineläinlääkäri Kirsi Hiltunen, Vantaan kaupungin ympäristökeskus, ympäristöterveydenhuolto
- johtava asiantuntija Aino Närkki, Hyvinvointiala HALI ry
- toiminnanjohtaja Ismo Partanen, Lääkäripalveluyritykset ry
- lakimies Kirsi Väättäminen, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- lakimies Kati Lehtonen, Suomen Lääkäriliitto ry
- puheenjohtaja Teemu Holmén, Ympäristöterveyden Asiantuntijat ry

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- valtioneuvosto
- Finanssivalvonta
- saamelaiskäräjät
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea
- Valtakunnallinen romaniasiain neuvottelukunta (RONK)
- Espoon kaupunki
- Julkisan alan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- Julkisen alan unioni JAU ry
- Keva
- KT Kuntatyöntajat
- Kunta-alan koulutettu hoitohenkilöstö KoHo ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Maatalousyrittäjien eläkelaitos
- Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- Paliskuntain yhdistys
- Päivittäistavarakauppa ry
- Suomen Hammaslääkäriliitto ry
- Suomen Vesilaitosyhdistys ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Parkanon kaupunki

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksellä toteutetaan ne tehtävien siirrot, joita tarkoitetaan maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaan hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp sisältyvässä maakuntalaissa samoin kuin eräiden muiden tehtävien siirrot valtiolta ja kunnilta maakunnille. Lisäksi hallituksen esitys sisältää ehdotukset valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinniseksi. Esityksellä ehdotetaan perustettavaksi Valtion lupa- ja valvontavirasto, johon on tarkoitus koota pääosa lakkautettaviksi ehdotettavien Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran, aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus), sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tehtäviä.

Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevan lakiesityksen 4 §:n 1 momentin nojalla viraston tehtäväalat olisivat 1) sosiaali ja terveys -tehtäväala, 2) varhaiskasvatus, opetus ja kulttuuri -tehtäväala, 3) ympäristötehtäväala sekä 4) työsuojelutehtäväala. Sosiaali ja terveys -tehtäväala muodostuu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien lisäksi terveydensuojelulain ja tupakkalain mukaisista ohjaus- ja valvontatehtävistä sekä valtion tehtäväksi jäävistä valtakunnallisista alkoholihallinnon lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävistä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialan kannalta esityksessä keskeistä on juuri sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestely. Sosiaali- ja terveysvalio-

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

kunnan toimialalta hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia myös terveydensuojelulain, tupakkalain, lääkelain, julkisen alan eläkelain sekä Kevasta annetun lain säännöksiin. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusi laki romaniasiain neuvottelukunnasta.

Lupa- ja valvontaviraston perustaminen

Valiokunta pitää sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan ja yhtenäisen lupakäytäntöjen näkökulmasta hyvänä, että perustettavien maakuntien järjestämiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita valvoo jatkossa vain yksi valtakunnallinen valvontaviranomainen. Valiokunnan näkemyksen mukaan valvonnan organisoimisella uudella tavalla voidaan tukea sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toteuttamista. Yhden valtakunnallisen viraston perustaminen mahdollistaa nykyistä paremmin yhdenmukaiset linjaukset lupakäytännöissä, valvonnassa ja ohjauksessa. Monialaisen viraston malli mahdollistaa myös nykyiseen hajautettuun järjestelmään verrattuna tehokkaamman resurssien käytön sekä virastoon koottavan laaja-alaisen erityisosaamisen hyödyntämisen. Valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi on kuitenkin välttämätöntä turvata riittävät resurssit valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Nykyisin työnjako Valviran ja aluehallintovirastojen välillä ei ole ollut yksiselitteinen ja toiminnassa on ollut päällekkäisyyksiä. Valviran lakisääteisenä tehtävänä on ollut ohjata aluehallintovirastoja, mutta välineitä ohjaamiseen ei juuri ole ollut. Esityksen perusteluissa tuodaan esille myös se, että aluehallintovirastojen tulkinnat mm. palveluntuottajien lupa-asioissa eivät ole olleet yhteneväisiä. Uuden viraston myötä työnjaon ongelmat poistuvat ja ratkaisukäytännöt yhtenäistyvät. Tehtävien kokoaminen valtakunnalliseen lupa- ja valvontavirastoon on omiaan parantamaan valvottavien yhdenvertaisuutta eri alueilla. Samalla kansalaisten asiointi helpottuu, kun lupa- ja valvonta-asioita käsitellään yhdessä viranomaisessa hallinnon sektorirajoista riippumatta. Valiokunta pitää tärkeänä myös sitä, että monialaisessa virastossa mahdollisuus erityisosaamisen parempaan hyödyntämiseen antaa edellytykset lyhentää lupa-asioden ja kanteluiden käsittelyaikoja. Erityisesti aluehallintovirastojen kohdalla kanteluiden käsittely on saattanut kestää kohtuuttoman kauan. Kanteluiden käsittelyn keston lyhentämiseksi nykyisestä on tarpeen varmistua siitä, että uudella lupa- ja valvontavirastolla on riittävät henkilöresurssit sekä asiantuntemus.

Uuteen lupa- ja valvontavirastoon kootaan pääosa Valviran tehtävistä. Näitä ovat sosiaali- ja terveysalan valvontaan kiinteästi liittyvät tehtävät, kuten ammattihenkilöiden rekisteröintiin ja valvontaan, yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaan, raskauden keskeyttämis- ja sterilöimisasioihin ja adoptioon liittyvät tehtävät. Valiokunta pitää tältä osin esitystä tarkoituksenmukaisena. Samoin on tarkoituksenmukaista yhdistää Valviran ja aluehallintovirastojen terveydensuojelu- ja tupakkalain ohjaukseen käytettävät resurssit ja siirtää nämä tehtävät Valtion lupa- ja valvontavirastoon.

Valviran tehtäviä on esityksen perustelujen mukaan tarkoitus siirtää myöhemmin myös muille viranomaisille. Hallituksen esityksen mukaan erikseen annettavilla hallituksen esityksillä on tarkoitus koota tehtäviä osin Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle. Mahdollista tehtävien siirtoa Fimealle tai sosiaali- ja terveysministeriölle koskeva muutosehdotus ei sisälly tähän hallituksen esitykseen.

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

Hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp sisältyvässä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa laissa (järjestämislaki) Valviralle ja aluehallintovirastolle osoitettavat valvontatehtävät tulevat käsiteltävällä esityksellä siirtymään Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Esityksessä todetaan, että aluehallintovirastolle kuuluvat tutkimus- ja koulutuskorvauksiin liittyvät tehtävät siirretään toiselle viranomaiselle ja tarvittavat muutokset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin annetaan erillisellä hallituksen esityksellä. Tätä tehtävien siirtoa koskeva ehdotus ei näin ollen sisälly tähän hallituksen esitykseen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös mm. valtion lupa- ja valvontaviraston sosiaali- ja terveystoimialan varautumistehtävistä säädettäisiin erikseen myöhemmin annettavien sosiaali- ja terveystoimien koskevien substanssilakien muutos ehdotusten yhteydessä. Muutokset tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön on tarkoitus toteuttaa pääosin erillisellä hallituksen esityksellä.

Valiokunta toteaa, että käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvän voimaannpanolain 2 §:n mukaan aluehallintovirastot lakkautetaan ja 4 §:n mukaan niiden tehtävät siirtyvät Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Näin ollen virastoon siirtyvät paitsi järjestämislain mukaiset valvontatehtävät myös muun muassa edellä mainitut tutkimus- ja koulutuskorvausasiat sekä varautumistehtävät. Valiokunta pitää puutteena sitä, ettei näiden tehtäväsiirtojen tarkoituksenmukaisuutta taikka toimivuutta siirrettäessä ne lupa- ja valvontavirastoon ole tässä yhteydessä valmisteltu taikka arvioitu, vaan niiden siirto perustuu käsiteltävänä olevassa esityksessä "yleiseen perälautasääntöön". Hallintovaliokunnan on syytä kiinnittää vielä huomiota eri tehtävien siirron kokonaisuuteen ja siihen, että toimivaltaisista viranomaisista on kaikilta osin asianmukaisesti säädetty.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus ja valvonta

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakuntaudistus muuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja seurantajärjestelmää. Valtio ohjaa ja seuraa maakuntia ja maakunnat puolestaan palveluntuottajia. Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle säädetään uusia tehtäviä muun muassa palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointiin ja sosiaali- ja terveydenhuollon seurantaan liittyen. THL:n toteuttama seuranta ja arviointi muodostavat lähtökohdan sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus- ja arviointitehtäville, ja myös maakuntien tarkastuslautakuntien tulee ne huomioida. Valvontaviranomaiset toimivat yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, THL:n ja maakunnan kanssa.

Valiokunta toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatehtävän vaatimukset korostuvat nyt, kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita uudistetaan laajamittaisesti. Lupa- ja valvontavirastolle tulevia valvontatehtäviä on perusteltua tarkastella siinä kokonaisuudessa, joka muodostuu toisaalta maakuntalain, järjestämislain, asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevan lain (jäljempänä valinnanvapauslaki) sekä palvelujen tuottamista koskevan lain (jäljempänä tuottajalaki) sisältämien moninaisten ohjaus- ja valvontatehtävien sääntelystä.

Ehdotetun järjestämislain 4 luku sisältää säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksesta ja suunnittelusta ja 6 luku säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja palvelurakenteen lainmukaisuuden viranomaisvalvonnasta. Järjestämislaisissa säädetään valvontaviranomais-

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

ten (Valvira ja aluehallintovirasto) valvonta- ja ohjaustehtävistä (45 §), tarkastusoikeudesta (47 §), tiedonsaantioikeuksista (51 §) sekä valvonnassa määrättävistä seuraamuksista (48 ja 49 §). Nämä tehtävät siirtyvät käsiteltävänä olevalla esityksellä lupa- ja valvontavirastolle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtyessä hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp ehdotettujen maakuntalain ja järjestämislain nojalla kunnilta maakuntien järjestämisvastuulle, siirtyvät myös monet nykyisin kunnilla olevat valvontatehtävät maakunnille.

Valinnanvapauslaissa maakunnalle ehdotetaan säädettäväksi mittava määrä tehtäviä, joihin liittyy palvelutuotannon ja tuottajien ohjausta ja valvontaa. Velvoitteet koskevat mm. palveluntuottajille asetettavia ehtoja (42 §), ehtoja koskevien hallintopäätösten tekemistä (43 §), tuottajien hyväksymistä suoran valinnan palvelun tuottajaksi ja asiakassetelipalveluntuottajaksi (46 §), hyväksymisen peruuttamista (47 §), sopimuksen tekemistä suoran valinnan palvelun tuottajan kanssa (48 §) ja sopimuksen irtisanomista ja purkamista (50 §). Lisäksi suoran valinnan palveluntuottajalla, asiakassetelipalveluntuottajalla sekä henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajalla on velvollisuus antaa palvelutoimintaansa koskevia tilinpäätös- ja verotustietoja (59 §) sekä palvelutoimintaansa koskevia tietoja (60 §) maakunnalle.

Valinnanvapautta koskevan lakiehdotuksen 81 §:ssä säädetään valvonnasta. Sen mukaan maakunnan on valvottava alueellaan toimivia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajia, jotka antavat suoran valinnan palveluja, asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaisella budjetilla annettavia palveluja. Lisäksi valvontavelvollisuus koskee palveluntuottajien mahdollisia alihankkijoita. Maakunnalla on valvontatehtävän hoitamiseksi varsin laaja tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus. Maakunnalla on lisäksi velvollisuus pyytää palveluntuottajalta selvitystä toiminnassa ilmenneistä mahdollisista epäkohdista tai puutteista ja vaatia tällaisten epäkohtien tai puutteiden korjaamista. Jollei suoran valinnan palvelun tuottaja tai asiakassetelipalvelun tuottaja korjaa epäkohtia tai puutteita maakunnan asettamassa määräajassa, voi maakunta ryhtyä menettelyyn hyväksymisen peruuttamiseksi ja sopimuksen irtisanomiseksi tai purkamiseksi. Maakunnilla on siten käytössään laaja-alainen ja tehokas keinovalikoima valvonnan toteuttamiseksi. Koulutuksella ja ohjauksella on edistettävä sitä, että maakunnat myös käyttävät näitä keinojaan tehokkaasti ja tarkoituksemukaisesti.

Uudenlainen valvontaorganisaatio asettaa haasteita sille, että työnjako ja tiedonkulku eri valvontatahojen välillä on tehokasta ja selkeää suhteessa omavalvonnan, maakunnan valvontatoimien ja valtakunnallisen lupa- ja valvontaviraston kesken. Valvonnassa tehtävästä yhteistyöstä on säädetty mm., että valvontaviranomainen on velvollinen ilmoittamaan maakunnalle palveluntuottajan toiminnassa havaitusta epäkohdasta ja vastaavasti maakunta on velvollinen ilmoittamaan havainnoistaan valvontaviranomaiselle (tuottajalain 24 §). Lisäksi maakunta ja valvontaviranomaiset ovat velvollisia lähettämään toisilleen tarkastuskertomuksensa. Valiokunta toteaa, että maakunnan ja valtakunnallisen lupa- ja valvontaviraston yhteistyörakenteet on luotava hyvissä ajoin ennen uuden organisaation aloittamista, jotta valvontajärjestelmä toimii kattavasti heti alusta alkaen.

Ehdotettu laki sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp) sisältää myös erilliset säännökset ko. lakiin perustuvan toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta (4 luku). Lakiehdotukses-

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

sa on mm. säännökset ohjaus- ja arviointikäynneistä (22 §), viranomaisten välisestä yhteistyöstä (24 §), tarkastusoikeudesta (25 §) sekä seuraamuksista (26—29 §).

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja valvontasäätely on edellä kuvatusti moninaista. Keskeistä on kuitenkin valvonnan kokonaisuuden toimivuus käytännössä. Käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa tuodaankin esiin, että poikkihallinnollisesti ja moniammatillisesti toimivalla valtakunnallisella virastolla on edellytykset arvioida sosiaali- ja terveyspalveluja tarvitsevien ihmisten tarpeet kokonaisvaltaisesti sekä edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden yhdenvertaisuutta eri puolilla maata. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja siihen liittyvä maakuntahallinnon perustaminen saattavat toteutumisvaiheessaan aiheuttaa haittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimivuudelle, palvelujen saatavuudelle sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeusturvalle, kuten käsiteltävänä olevan esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan (s. 164). Kansainvälinen näyttö osoittaa, että muutos- ja murrosvaihe tulee kestämaan vuosia ja sen aikana palvelujen saatavuus voi heiketä ja potilas- ja asiakasturvallisuus saattavat vaarantua. Näin valvonnan tarve tulee kasvaan.

Yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus palvelutuotannosta kasvaa jatkuvasti, ja siksi myös valvonnan tarve kasvaa. Koska valvontaan käytettäviä resursseja ei ole mahdollista lisätä yksityisten palvelujen määrän kasvua vastaavasti, pitää valiokunta tärkeänä, että käytettävissä olevat resurssit kohdistetaan mahdollisimman hyvin sekä yksityisten että julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen laadun varmistamiseksi. Viimeaikaisessa laajassa julkisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota erityisesti vanhusten ja muiden haavoittuvien ryhmien huollon valvonnassa esiin tulleisiin ja valvonnassa ilmenneisiin ongelmiin ja laiminlyönteihin. Valtakunnallisen viraston voimavarojen kohdentamisessa on tärkeää, että viranomaisaloitteinen puuttuminen sosiaali- ja terveydenhuollon puutteisiin ja epäkohtiin tapahtuu viivytyksettä erityisesti silloin, kun kysymys on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista asiakasryhmistä, esimerkiksi alaikäisistä, vammauksista, vammaisista ja syrjäytymisvaarassa olevista asiakkaista, joilla ei ole riittäviä tietoja tai taitoja tehdä kantelua tai muutoin saattaa asiaansa valvontaviranomaisen käsiteltäväksi. Samaan aikaan toteutettavat mittavat uudistukset eivät saa missään tilanteessa vaarantaa potilas- tai asiakasturvallisuutta.

Omavalvonta ja ohjaus

Esityksen perusteluissa korostetaan viraston toiminnassa ensisijaisesti ennakoivaa ja oma-aloitteista ohjausta ja valvontaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan tarkoitus on valvoa laatua, potilasturvallisuutta ja potilaan oikeuksien toteutumista. Vaikka viraston toiminnassa painottuu jatkossa entistä enemmän ennakkollinen ja ohjaava valvonta, on reaktiivinen valvonta juuri potilasturvallisuuden näkökulmasta erittäin tärkeä valvonnan osa-alue. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonnan merkitys asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamisessa on erittäin suuri.

Valiokunta korostaa, että viranomaisvalvonnan ohella tulee palveluntuottajien ja eri toimipaikkojen omavalvonnan ja siihen liittyvien prosessien olla lainsäädännön edellyttämällä tasolla. Maakunnilla on järjestämislain 21 §:n mukaan oltava järjestämisvastuulleen kuuluvien palvelujen osalta omavalvontaohjelma, jonka avulla varmistetaan, että palvelut järjestetään maakunnassa

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Maakunnalle sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan palveluntuottajan on valvottava oman toimintansa asianmukaisuutta sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua. Palveluntuottaja on vastuussa siitä, että omavalvontasuunnitelmaa toteutetaan palveluja tuottaessa (järjestämislain 24 §).

Omavalvonta tulee olemaan ensisijainen palvelutuotannon valvontakeino riippumatta siitä, tuotaako palvelut maakunta tai yksityinen palveluntuottaja. Omavalvonnan tehokas toteutuminen edellyttää osaamista ja resursseja palveluntuottajalta. Toimipaikoilta edellytetään haittatapahtumien, muistutusten, kanteluiden ja potilasvahinkopäätösten käsittelyä sekä sitä, että käsittelyä koskevat prosessit ovat asianmukaiset ja ne tunnetaan työyhteisössä. Valiokunta katsoo, että sosiaalihuoltolain 48 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet on sisällytettävä omavalvontasuunnitelmaan. Valiokunta korostaa, että omavalvonnan toimivuuden ehdoton edellytys on, että ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei kohdisteta kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena eikä työntekijöiden oikeussuoja vaarannu ilmoituksen vuoksi. Myös tämä on välttämätöntä kirjata näkyviin omavalvontasuunnitelmaan, jotta avoimuus ja epäkohdista ilmoittaminen ovat osa työyhteisön toimintakulttuuria. Valiokunta painottaa, että omavalvonta on tehokas tapa ehkäistä ennakolta palvelujen puutteita samoin kuin nopein tapa korjata ilmi tulleet puutteet.

Omavalvontaa varten toimipaikat tarvitsevat huomattavasti viranomaisohjeistusta ja tukea valvontaviranomaisilta, joten sosiaali- ja terveysalan ohjaustehtävillä tulee jatkossa olemaan tärkeä merkitys. Valiokunta korostaa, että maakunnan ja lupa- ja valvontaviraston ohjaustehtävä ei saa jäädä valvontatehtävän varjoon, koska palveluntuottajien ohjauksella ehkäistään ennakolta toiminnan asianmukaisuuden taikka potilasturvallisuuden puutteita. Ohjauksen tulee liittyä niin ennakolliseen kuin reaktiiviseenkin valvontaan.

Omavalvonnan asianmukainen toteuttaminen on välttämätöntä laadukkaan toiminnan ylläpitämiseksi, mutta yksinään se ei riitä varmistamaan laiminlyöntien ehkäisemistä. Hyvinkään toimiva omavalvonta ei voi korvata viranomaisvalvonnan tarvetta. Viranomaisvalvontaa tarvitaan niin ennakkollisesti kuin jälkikäteisestikin. Viranomaisvalvonnan pitääkin kohdistua sekä omavalvontasuunnitelmiin ja niiden seurantaan että suoraan asiakaspinnassa tapahtuvaan toimintaan. Kun tuottajalain mukaisesti luvan hakemisen sijaan tuottajat rekisteröidään ja ennakkovalvontaa vähennetään, tulee jälkikäteinen valvonta entistä tärkeämmäksi. Viranomaisvalvonnan täsmälliseksi kohdentamiseksi on välttämätöntä, että valvontaviranomaiset saavat riittävästi tietoa hoidon ja hoivan ongelmista hoito- ja hoivayksiköissä. Hoito- ja hoivayksiköiden työntekijöille on luotava anonyymi mahdollisuus kertoa hoitoyksikkönsä epäkohdista suoraan viranomaisille.

Valiokunta katsoo, että sosiaali- ja terveydenhuollon julkisella rahoituksella toimivien palveluntuottajien määrän kasvaessa tulee kiinnittää huomiota myös valvonnan yhdenmukaisuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Muuttuvassa tuotantoympäristössä on erityisen tärkeää, että palvelun tuottajan rekisteröivällä ja sen toimintaa valvovalla viranomaisella on yhtenäiset toimintakäytännöt. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että valvontatoiminnassa mahdollistetaan digitaalisten prosessien täysimääräinen hyödyntäminen ja kevennetään näin sosiaali- ja terveysalan toimipaikkojen hallinnollista taakkaa.

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

Osaamisen ja voimavarojen turvaaminen

Esityksessä todetaan tarkoituksena olevan, että lupa- ja valvontavirastolla olisi toimipaikka jokaisessa maakunnassa ja että tämän lisäksi virastolla voisi olla työjärjestyksellä määrättyjä työskentelypisteitä. Kaikissa toimipaikoissa ei tehtäisi kaikkia viraston toimialojen tehtäviä, vaan henkilöstö sijoittuisi jatkossakin eri toimipaikkoihin ja työskentelypisteisiin tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Valiokunta painottaa, että kattavan alueellisen toimipaikkaverkoston tarpeellisuus korostuu tehtävissä, jotka edellyttävät paikan päällä tehtävää tarkastustoimintaa. Tällaisia tehtäviä sisältyy juuri sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon valvontaan. Lupa- ja valvontaviraston on varmistuttava siitä, että alueellisissa toimipisteissä on riittävä asiantuntemus ja resurssit myös pienimmissä maakunnissa.

Kuten edellä kuvatussa valvontatehtävien moninaisuudesta ilmenee, valinnanvapauden hallinnointiin ja tuottajien ohjaukseen ja valvontaan liittyvä työ edellyttää maakunnilta runsaasti voimavaroja. Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa todetaankin, että maakuntien hallinnollinen tehtävä on työmäärällisesti merkittävä kokonaisuus kaikissa maakunnissa. Maakuntien valvontatoimi edellyttää paitsi laaja-alaista osaamista myös mittavia voimavaroja tehtävien menestykselliseksi suorittamiseksi. Valtakunnallisella ohjauksella on varmistuttava siitä, että jokaisessa maakunnassa on tosiasialliset edellytykset selvittää valvontatehtävästä uudistuksen alusta lukiin ja että jokainen maakunta varaa valvonnan hoitamiseen riittävät resurssit. Samaan aikaan lupa- ja valvontavirastolla tulee olla riittävä määrä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa hyvin tuntevaa henkilöstöä.

Valiokunta toteaa, että jo nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa toteuttavien viranomaisten resurssit ovat olleet riittämättömiä ja valvontaa varten tarvitaan uudistuksessa selkeää resurssien lisäystä. Valiokunta korostaa, että lukuisten palveluntuottajien arviointi edellyttää laaja-alaista terveyden- ja sosiaalihuollon tuntemusta. Monet Valviralle tai aluehallintovirastoille nykyisin kuuluvat tehtävät ovat muuttuneet vuosien mittaan lääketieteellisesti entistä haastavammiksi, minkä vuoksi asiaosaamisen merkitys uudessa virastossa korostuu entisestään. Valiokunta korostaa, että erityisen tärkeää tämä on uudistuksen alkuvaiheessa, kun uuden järjestelmän muodostama kokonaisuus ei ole vielä tullut tutuksi asiakkaille eikä muillekaan toimijoille.

Valvonnan tehokas ja tulokellinen organisointi sekä johtaminen ovat avainasemassa siinä, miten hoidon ja hoivan puutteita pystytään ennaltaehkäisemään ja miten laiminlyönteihin voidaan reagoida nopeasti ja tehokkaasti. Esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan, että tehtävien uudelleenorganisoinnin siirtymävaiheeseen saattaa liittyä toiminnan käynnistymisen riskejä (s. 138). Valiokunta pitää ilmeisenä riskinä valvonnan toimivuuden heikentymistä siirtymävaiheessa mitattavan uudelleenorganisoinnin sitoessa virastojen henkilöresursseja. Uudistuksen toimeenpanossa on varmistuttava siitä, että koko valvontajärjestelmä toimii tehokkaammin ja tuloksellisemmin kuin mihin nykyjärjestelmässä on kyetty ja että valvontajärjestelmä on täydessä toimintakunnossa jo uudistuksen toimeenpanon käynnistyessä.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävät

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että terveydensuojelulain, tupakkalain ja lääkelain mukaiset kuntien tehtävät siirretään maakunnille. Tämä toteuttaa tavoitetta ympäristöterveydenhuollon

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

tehtävien keskittämisestä nykyistä suurempiin yksiköihin. Nykyiset Valviran ja aluehallintovirastojen terveydensuojelulain ja tupakkalain mukaiset ohjaustehtävät yhdistetään uuteen Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Voimavarojen yhdistämisellä tavoitellaan valtakunnallisen ohjauksen tehostumista.

Hallituksen esityksen mukaan pienimmissä ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköissä resurssit eivät ole riittäneet erikoistumiseen valvonnan eri sektoreille. Ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen kunnista maakuntiin mahdollistaa nykyistä laajemman erikoistumisen ja parantaa siten viranomaisten toimintaa. Ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtyminen kunnasta maakuntaan mahdollistaa myös nykyistä tiiviimmän yhteistyön maakuntaan siirtyvien muiden toimintojen kanssa. Toisaalta tehtävien siirtyminen pois kuntien organisaatioista edellyttää yhteistyön varmistamista maakuntien ja kuntien välillä.

Hallituksen esityksen mukaan nykyiset terveydensuojelulain, tupakkalain ja lääkelain mukaiset tehtävät hoidettaisiin kuntien ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden sijaan maakunnissa nykyistä vastaavilla henkilöresursseilla ja valvontakäytännöillä. Terveydensuojelulain ja lääkelain mukaisia maksukäytäntöjä ei esitetä muutettaviksi nykyisestä.

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden hoitaminen maakunnallisena tehtävänä mahdollistaa esityksen mukaan tehokkaan ja laadukkaan valvonnan. Aluehallinnon ja paikallishallinnon niukkojen resurssien yhdistymisestä maakunnissa odotetaan saatavan synergiahyötyjä ja resurssisäästöjä. Myös eläintautivalmiuden ja valmiusvarastojen ylläpito ja taudintorjunta sekä päivystyksen järjestäminen kiireellisten eläinsuojeluun liittyvien ja eläintautivalvonnan tehtävien varalta tulevat maakuntien vastuulle.

Uudistuksen myötä henkilöstön mahdollisuudet erikoistua ja järjestää tehtävien hoito tarkoituksenmukaisesti paranisivat. Esityksen perustelujen mukaan varsinkin eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta on hoidettu hyvin pienillä resursseilla. Tehtävien siirto maakuntatasolle parantaisi mahdollisuuksia ohjata resurssit sinne, missä niitä eniten tarvitaan, ja yhdistämällä eri viranomaistahojen resurssit toimintaa on mahdollista tehostaa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden hoitaminen maakunnallisena tehtävänä antaa mahdollisuuden valvonnan tehostamiseen ja toiminnan kehittämiseen. Valiokunta korostaa jatkossakin eri viranomaisten ja tehtäväälojen välisen yhteistyön merkitystä. Esimerkiksi ehdotetussa terveydensuojelulaissa veloitetaan maakuntaa ja kuntia harjoittamaan ennakoivaa ja vuorovaikutteista yhteistyötä terveydensuojelussa. Valiokunta pitää tätä myönteisenä muun muassa sen vuoksi, että terveydensuojeluun vaikuttavia toimia tehdään paljon myös muualla kuin vain terveydensuojelun valvonnassa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty päivystysjärjestelmän luomista tartuntatauti- ja terveydensuojeluviranomaisille. Esimerkiksi talousveden laatuhäiriötilanteissa voidaan tarvita nopeita toimenpiteitä eri vuorokaudenaikoina. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan parhailaan arvioidaan tältä osin mahdollista lainsäädännön muutostarvetta.

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

Tupakkalain valvontamaksut

Tupakkalain voimassa olevan 1 §:n mukaan lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen.

Maakunnat perivät jatkossa tupakkalain mukaisia valvontamaksuja tupakkatuotteiden vähittäis- ja tukkumyyjiltä. Toisin kuin kunnilla voimassa olevan tupakkalain mukaan, maakunnilla ei olisi harkintavaltaa valvontamaksun määrässä vaan määrästä säädettäisiin laissa. Kuten nykyisinkin, valvontamaksu olisi myyntipistekohtainen.

Voimassa olevan tupakkalain mukaan vuotuisen valvontamaksun määrä on kunnan päätettävissä säädettyihin enimmäismääriin saakka (500 tai 1 000 euroa/myyntipiste). Tupakkatuotteiden myyntiluparekisteriin on merkitty noin 37 000 tupakkatuotteiden myyntipistettä, ja valvontamaksu eri valvontayksiköissä on keskimäärin noin 344 euroa. Valvontamaksukertymä on yhteensä noin 12,7 miljoonaa euroa.

Esityksen tavoitteena on, että toiminnanharjoittajien keskimääräinen maksurasitus ei kasvaisi nykyisestä. Esityksessä ehdotettu valvontamaksu olisi 350 euroa myyntipistettä kohden, mikä käytännössä vastaa nykyistä valvontayksikköjen keskimääräistä valvontamaksua. Siinä tapauksessa, että myynnissä olisi sekä tupakkatuotteita että nikotiinineiteitä, valvontamaksu olisi 500 euroa myyntipistettä kohden, kun voimassa olevan tupakkalain mukaan valvontamaksu on tässä tilanteessa enintään 1 000 euroa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että useat kunnat ja pääosa suurimmista kaupungeista ovat perineet valvontamaksun täysimääräisenä. Valvontamaksujen on arvioitu vähentäneen tupakkatuotteiden vähittäismyyntipaikkojen määrää noin 1 500 myyntipaikalla tupakkalain voimaantulon jälkeen. Valiokunta katsoo, että valvontamaksuilla on tuettu tupakkalain tavoitteiden toteutumista ja että maksujen alentaminen voi johtaa myyntipisteiden ja siten tupakkatuotteiden saatavuuden lisääntymiseen. Valiokunta katsoo, että maksumuutoksen vaikutuksia myyntipaikkojen ja -pisteiden määrään on seurattava ja tarvittaessa korotettava maksuja tupakkalain tavoitteiden saavuttamiseksi.

Alkoholihallinto

Valvira on nykyisin alkoholin valmistuksen, tukkumyynnin, verottoman käytön ja väkiviinan maahantuonnin lupa- ja valvontaviranomainen. Viraston tehtäviin kuuluvat aluehallintovirastojen lupahallinnon ja valvonnan ohjaus ja kehittäminen, alkoholihallinnon tieto- ja viestintäpalveluiden tuottaminen sekä alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun sekä mainonnan ja myyninedistämisen valvonta koko maassa. Valvira on alkoholilupa-asioiden käsittelyä ja valvontaa sekä alkoholitilastointia varten elinkeinonharjoittajista pidettävän valtakunnallisen alkoholielinkeinorekisterin vastuullinen rekisterinpitäjä.

Valtion lupa- ja valvontavirastosta ehdotetun lain 4 §:n perustelujen mukaan sosiaali- ja terveys-tehtäväalan tehtävät muodostuvat aluehallintovirastojen ja Valviran hoitamista sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus-, rekisteröinti-, valvonta- ja rahoitustehtävistä lukuun ottamatta terveyden

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

ja hyvinvoinnin edistämisen alueellista koordinaatiota. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien lisäksi tehtävälä muodostuu perustelujen mukaan terveydensuojelulain ja tupakkalain mukaisista ohjaus- ja valvontatehtävistä sekä valtion tehtäväksi jäävistä valtakunnallisista alkoholihallinnon lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävistä.

Valtion lupa- ja valvontavirastoon jääviä valtakunnallisen alkoholihallinnon tehtäviä ovat alkoholin valmistus-, maahantuonti-, tukkumyynti- ja käyttöluvut, alkoholijuomien valmistajien, tukkumyyjien ja käyttöluvanhaltijoiden toiminnan valvonta, alkoholin tuotevalvonta, mainonnan ja myyninedistämisen valvonta sekä maakuntien alkoholivalvonnan ohjaus.

Aluehallintovirastojen alueellisen alkoholihallinnon tehtävät siirretään maakunnille (maakuntalain 6 §:n 1 mom. 3 kohta).

Alkoholilain kokonaisuudistus (1102/2017) tuli voimaan 1.3.2018. Tämän vuoksi alkoholilaissa ei vielä tässä yhteydessä ole toteutettu tehtävien siirtoa. Tehtävien siirrot on hallituksen esityksen mukaan tarkoitus toteuttaa erikseen annettavalla hallituksen esityksellä.

Maakunnille siirtyä sellaisia terveydensuojelun, tupakkalain ja alueellisen alkoholivalvonnan tehtäviä, joiden kesken hallituksen esityksessä on todettu olevan olemassa synergiaetuja ja katsottu valvonta- ja ohjaustehtävien yhteneväisyyden olevan sen vuoksi tärkeää. Valiokunta toteaa, että valtakunnallisessa ohjauksessa tulee huolehtia lupa- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaisuudesta ja ennakoitavuudesta.

Lääkelaki

Lääkelain osalta hallituksen esityksen muutosehdotukset koskevat nikotiinikorvaustuotteiden vähittäismyyntilupien myöntämistä ja myynnin valvontaa. Nikotiinikorvaustuotteiden myynnin valvontaa tehdään käytännössä tupakkalain valvonnan yhteydessä, kun nikotiinivalmisteiden ja tupakkatuotteiden myyntipisteet ovat samoja. Säännösehdoituksissa muutetaan nikotiinivalmisteiden valvontaan liittyvät kunnan tehtävät maakunnan tehtäviksi. Lakiin lisätään nikotiinivalmisteiden myyntilupiin ja valvontaan liittyvien päätösten muutoksenhakua koskevat säännökset. Valiokunta pitää muutosehdotuksia perusteltuina.

Lääkelain 54 a §:n mukaan nikotiinivalmisteita saa apteekkien lisäksi myydä myös tupakkaa myyvissä vähittäiskaupoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla sekä ravitsemisliikkeissä. Valiokunta katsoo, että edellytystä tupakan myynnistä samassa myyntipisteessä on jatkossa arvioitava erityisesti tupakoinnin vähentämisen tavoitteen kannalta.

Valiokunta toteaa, että lääkelain 93 §:n 3 momentissa on tarpeen muuttaa aluehallintovirasto Valtion lupa- ja valvontavirastoksi. Valiokunta esittää lääkelain 93 §:n 3 momenttia muutettavaksi seuraavasti:

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

93 §

Kiellon tai määräyksen tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsee **Valtion lupa- ja valvontavirasto** Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen vaatimuksesta.

Valiokunta esittää lisäksi, että lääkelain 54 d §:n 2 momentissa oleva viittaus nykyisin kumottuun lakiin korjataan tässä yhteydessä seuraavasti:

54 d §

Tämän pykälän mukaiset **maksut ovat suoraan ulosottokelpoisia. Niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).**

Romaniasiat

Hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp sisältyvässä maakuntalaissa ehdotetaan, että edellytykset alueelliselle romaniasioiden hoidolle turvataan säätämällä tehtävä maakunnille. Koska maakunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla ja romaniasioista on tällä hetkellä ainoastaan asetuksen taasoista sääntelyä, sisältyy käsiteltävään hallituksen esitykseen ehdotus laiksi alueellisista romaniasiaihin neuvottelukunnista ja romaniasioita koskevista tehtävistä. Lakiehdotuksessa on säännökset maakuntien alueellisten romaniasioiden neuvottelukuntien tehtävistä, kokoonpanosta ja toimialueista. Neuvottelukuntia asetetaan nykyisen neljän sijasta viisi eli yksi kullekin erityisvastuualueelle, joista säädetään hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp sisältyvässä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa. Neuvottelukuntien asettamisesta, toiminnan järjestämisestä ja jäsenten nimeämismenettelystä säädetään tarkemmin asetuksella.

Valiokunta katsoo, että romanipolitiikan alueellisten rakenteiden vahvistaminen esitetyllä tavalla on tarpeellista romaniväestön yhteiskunnallisen osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseksi sekä romanipolitiikan kehittämiseksi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vastikään julkaistu tutkimus osoittaa, että syrjintäkokemukset, matala koulutustaso, heikko työllisyys ja taloudellinen tilanne ovat romaniväestön keskuudessa yleisiä. Tutkimus nostaa esiin haasteita, kuten useiden kansansairauksien ja niiden riskitekijöiden yleisyyden sekä fyysisen toimintakyvyn vaikeudet.

Alueellisten neuvottelukuntien määrän lisääminen vahvistaa paikallisten viranomaisten ja romaniväestön yhteistyörakenteita vaikuttamismahdollisuuksien ja yhdenvertaisuuden lisäämiseksi kattavasti koko maan alueella. Valiokunta toteaa, että romaniväestön osallistumisen edistämiseksi ja elinolosuhteiden parantamisessa on olennaista toimia lähellä alueen muita toimijoita ja tehdä poikkihallinnollista yhteistyötä esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveluiden, työvoimahallinnon sekä opetus- ja sivistystoimen kanssa. Romaniväestön osallistumismahdollisuuksien ja elinolosuhteiden kehittäminen edellyttää maakunnilta myös aktiivista oman tietopohjan luomista ro-

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

maniväestön tilanteesta. Tietopohjan karttuminen helpottaa romanipolitiikan suunnittelua ja seurantaan sekä kansainvälistä raportointia.

Kevan hallinnon uudistaminen

Maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp) ehdotetaan maakuntien perustamisesta aiheutuvia muutoksia Kevan jäsenyhteisöihin sekä eläkemaksujen määräytymiseen. Esityksen mukaan maakunnat ovat jatkossa Kevan jäsenyhteisöjä ja maakuntien määräysvallassa olevat yhteisöt voivat liittyä Kevan jäsenyhteisöksi vastaavalla tavalla kuin kuntien määräysvallassa olevat yhteisöt.

Maakuntauudistuksen vuoksi Kevan hallintotoimielinten kokoonpanoa ehdotetaan käsiteltävässä hallituksen esityksessä uudistettavaksi siten, että hallintoon tulee maakuntien ja kuntien tasapuolinen edustus. Jatkossa Kunta- ja maakuntatyönantajat KT on edustettuna Kevan hallinnossa, ja pääsopijajärjestöjen ehdottamien henkilöiden lukumäärää lisätään siten, että kaikilla sopijajärjestöillä on mahdollisuus saada edustus Kevan hallintoon. Toimielinten tehtävänjakoa ehdotetaan muutettavaksi ja lakiin sisällytetään sähköistä päätöksentekomenettelyä koskevat säännökset. Lakiin ehdotetaan myös otettaviksi uusia johtamistapaa ja hyvää hallintotapaa koskevia säännöksiä. Lisäksi esitetään tarkennuksia Kevan hallituksen ja toimitusjohtajan tehtäviin.

Valiokunta pitää hyvänä kehityksenä, että Kevaa koskeva lainsäädäntö lähenee asteittain työeläkevakuutusyhtiöitä koskevaa lainsäädäntöä. Valiokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että Kevan hallinnossa olisi tarpeellista vahvistaa työmarkkinaosapuolten edustusta työeläkeyhtiöitä vastaavin tavoin pariteettiperiaatetta noudattaen (StVM 6/2015 vp). Ehdotetulla lailla tämä toteutuu. Valiokunta pitää myös ehdotettujen yleisten hallintovaatimusten ottamista lakiin kannatettavana. Hallinnon vaatimusten vastaavuuteen työeläkeyhtiöiden kanssa jää kuitenkin vielä eroja, joita työeläketoimialan yhdenmukaisen sääntelyn varmistamiseksi tulee edelleen pyrkiä poistamaan.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia Kevan hallinnon valvontaan, vaikka yleistä valvontaa koskevaan 6 §:ään ehdotetaan muita muutoksia. Finanssivalvonnalla ei ole oikeutta valvoa Kevan hallintoa. Finanssivalvonnan vastuulla on Kevan rahoitustoiminnan suunnittelua ja sijoitustoimintaa koskeva tarkastus valtiovarainministeriön vastatessa Kevan toiminnan muusta valvonnasta. Kahdelle taholle jaettu valvonta aiheuttaa rajapintoja ja katvealueita, eikä Finanssivalvonnalla ole työeläkelaitoksia vastaavia määräyksenantovaltuuksia Kevan osalta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on edellä mainitussa mietinnössään todennut, että Kevan sijoitustoiminnan valvonnan tulee olla kattavaa ja mahdollisia sijoitustoiminnan ja hallinnon valvonnassa olevia rajapintoja tulee vähentää. Kun otetaan huomioon Kevan toiminnan luonne ja sen hoidettavana olevien varojen määrä ja laatu, tulee valvontaoikeuksien sekä valvontavastuiden muodostaa selkeä ja toimiva kokonaisuus. Valvonnan selkeys ja yksiselitteisyys olisi omiaan lisäämään valvonnan vaikuttavuutta.

Voimaanpano

Valiokunta toteaa, että käsiteltävässä hallituksen esityksessä on erillinen voimaanpanolaki, joka sisältää pitkälti saman sisältöisiä säännöksiä mm. kunnan ja valtion henkilöstön, toimitilojen sekä

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

irtaimen omaisuuden ja sopimusten siirroista maakunnalle kuin hallituksen esityksessä HE 15/2018 vp olevassa voimaanpanolaissa. Omaisuuden siirtoihin ei kuitenkaan tässä esityksessä ehdoteta liitettäväksi kustannusten korvausta vastaavalla tavalla kuin HE:hen 15/2017 vp sisältyvässä voimaanpanolaissa ehdotetaan. Hallintovaliokunnan on tarpeen vielä kiinnittää huomiota siihen, onko laissa säädettävä kuntien omaisuuden kompensatiosta.

Valiokunta on ensimmäisessä käsittelyssä hyväksytyssä mietintöluonnoksessaan (HE 15/2018 vp) StVM 00/2018 vp käsitellyt maakuntien perustamiseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen liittyen henkilöstön asemaa ja tarvetta henkilöstön osallistamiseen uudistuksen valmisteluun. Valiokunnan esiin tuomat näkökohdat ovat keskeisiä myös tämän hallituksen esityksen tarkoittamia tehtäväsiirtoja toteutettaessa. Myös näissä tehtäväsiirroissa syntyy tarvetta muun muassa henkilöstön palkkojen harmonisointiin, josta on pyrittävä työnantaja- ja työntekijäosa-
puolten kesken neuvotteluratkaisuun.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lakiehdotukset on tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2021 alkaen, jolloin myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy maakunnille.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 1.3.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Kiuru sd
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Anne Louhelainen sin
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Pekka Puska kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp

jäsen Martti Talja kesk

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää
valiokuntaneuvos Harri Sintonen

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp
Eriävä mielipide 1 /sd

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1

Perustelut

Jätämme eriävän mielipiteen valiokunnan lausuntoon esityksestä maakuntauudistuksen täytönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (ns. Maku 2). Katsomme, että asioiden käsittelyjärjestys on väärä.

Jättämällä lausuntonsa Maku 2 -esityksestä tässä vaiheessa, kun sekä Maku I -esitys (HE 15/2017 vp ja sitä täydentävä HE 57/2017 vp) että siihen sidottu markkinaperusteinen tuottajamalli (HE 16/2018 vp, ns. valinnanvapauslaki) ovat edelleen sosiaali- ja terveysvaliokunnan arvioitavina, sosiaali- ja terveysvaliokunta on ottamassa kantaa merkittävään sisällölliseen asiaan ennakoiden, ilman käsitystä maakuntien perustamisesta, niiden rahoituksesta ja esityskokonaisuuden perustslainmukaisuudesta.

Katsomme, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan olisi tullut uudistuksen keskeisimpien lakien mietintövaliokuntana ensin esittää selkeästi kantansa rakenteeseen ja rahoitukseen ja vasta tämän jälkeen ottaa kantaa muiden tehtävien siirtoihin ja valvonnan järjestämiseen.

Emme myöskään kannata laajaa tehtäväsiirtoa maakunnille uudistuksen alkuvaiheessa. Hallituksen olisi tullut uudistuksessaan keskittyä sosiaali- ja terveydenhuollon akuuttien ongelmien ja tulevaisuuden kestävyysaasteiden ratkaisemiseen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 1.3.2019

Anneli Kiljunen sd
Krista Kiuru sd
Kristiina Salonen sd
Aino-Kaisa Pekonen vas

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp
Eriävä mielipide 2 /ps

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2

Perustelut

Esityksessä korostetaan omavalvonnan merkitystä potilasturvallisuuden varmistamisessa. Samaan aikaan merkittävää osaa palveluntuotannosta ollaan siirtämässä yksityisille toimijoille, jotka toimivat usein osakeyhtiömuodossa ja joiden ensisijainen toiminnan tarkoitus on voiton tuottaminen omistajille. Tämä on osoittautunut jo käytännössäkin erittäin huonoksi ratkaisuksi vanhusten hoivapalvelujen osalta julki tulleiden ongelmien valossa. Ei voida lähteä siitä, että viranomaisten valvontavastuu siirretään valvottaville toimijoille itselleen, koska niillä ei ole intressiä reagoida ongelmiin, jos tästä seuraisi niille itselleen kustannuksia.

Valvonnan ensisijainen tavoite tulisi olla potilasturvallisuuden varmistaminen. Kustannusten säästäminen väärästä paikasta johtaa tilanteeseen, jossa tavoite ei toteudu, vaan potilasturvallisuus vaarantuu. Omavalvonnan tehokas toteutuminen edellyttää StV:n lausunnonkin mukaan osaamista ja resursseja palveluntuottajalta. Tämän lisäksi kuitenkin valvonnan toimivuuden edellytyksenä on aito halu puuttua epäkohtiin ja korjata ne, vaikka tästä aiheutuisikin toimijalle kustannuksia. Ei liene perusteltua odottaa, että tällaista halua olisi kaikilla palveluntuottajilla, kun epäkohtiin ei ole puututtu myöskään vanhusten hoivapalveluissa. Omavalvonnan toimimisen edellytys on se, että potilastyössä toimivat henkilöt voivat ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista jollekin oman organisaationsa ulkopuoliselle toimijalle, joka ei ole taloudellisessa riippuvuussuhteessa palvelun järjestäjään ja jolla on aito intressi puuttua havaittuun epäkohtaan. Tämä ei toteudu, jos havaitut ongelmat pitäisi ensisijaisesti käsitellä työyhteisön sisällä.

Valiokunta ottaa lausunnossaan esiin perustellun huolen siitä, että omavalvontajärjestelmä ei toimi, mikäli ilmoituksen tehneeseen henkilöön kohdistettaisiin kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena ja työntekijän oikeussuoja vaarantuu, jos hän puuttuu havaitsemiinsa epäkohtiin. Tämä huoli on täysin perusteltu ja onkin keskeinen syy sille, minkä takia omavalvonnalla ei voi korvata viranomaisvalvontaa ilman, että potilasturvallisuus kärsii. Valvontaan on varmistettava riittävät viranomaisresurssit, eikä viranomainen voi luottaa siihen, että saa raportit epäkohdista pelkästään omavalvontajärjestelmän kautta, vaan viranomaisen on suoritettava myös riittävä määrä oma-aloitteista valvontaa. Tällainen valvonta sekä kannustaa toimijoita puuttumaan epäkohtiin että vähentää jälkikäteisen valvonnan tarvetta.

Toimenpidealoitteessa TPA 76/2018 vp esitetään vanhustenhoidon laatua valvovan valtakunnallisen ja riippumattoman auditointiyksikön perustamista Suomeen. Tämä aloite olisi perusteltua käsitellä samassa yhteydessä kuin hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Hoivapalveluissa havaitut ongelmat osoittavat, että nykyinen valvontajärjestelmä ei toimi riittäväällä tavalla ja tarve valtakunnallisen, hoidon riittävän laadun varmistavan auditointijärjestelmän kehittämiseen on suuri. Valtakunnallinen ja riippumaton laadunvalvonta ja auditointi olisi yksi keino puuttua ja pysäyttää vanhustenhoidon laadun heikkeneminen. Laadukkaan auditoinnin tilanne tulisi käsitellä tämän asiakokonaisuuden yhteydessä.

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp
Eriävä 2 /ps

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 1.3.2019

Arja Juvonen ps

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp
Eriävä mielipide 3 /vihr

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 3

Perustelut

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tarkoittaa suurta mullistusta koko suomalaiselle hallintojärjestelmälle. Samassa yhteydessä on tarkoitus perustaa itsehallinnolliset maakunnat, jotka olisivat järjestämisvastuussa sote-palveluista. Hallituksen esitysten mukaisesti maakuntien hoidettavaksi tulisi myös suuri joukko erilaisia muita tehtäviä.

Koko ohjaus- ja valvontajärjestelmä on tarkoitus muuttaa niin, että viranomaisvalvonnasta vastaisivat omalta osaltaan maakunnat sekä toisaalta valtakunnallinen lupa- ja valvontavirasto, jolla olisi toimipisteet kaikissa maakunnissa. Valtakunnallisen viraston valvontavastuut olisivat monitasoiset ja koskisivat useita toimialoja.

Erittäin suurimittainen järjestelmämuutos samanaikaisesti sekä itse toiminnan että viranomaisvalvonnan puolella merkitsee suurta riskiä. Erityisen huolestuttavaa tämä on sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta. Nykyisessäkin järjestelmässä valvonnasta ei ole pystytty huolehtimaan asianmukaisesti, kuten viime aikojen kohut vanhustenhuollon ongelmista ovat osoittaneet.

Riskien minimoimiseksi sekä suuren muutoksen hallitun läpiviemisen varmistamiseksi uudistus pitäisi vaiheistaa. Ensi vaiheessa olisi perusteltua keskittyä ainoastaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirtämiseen uusille perustettaville maakunnille.

Näin toimien myös valvontajärjestelmää koskeva suuri ja monialainen muutos olisi helpommin hallittavissa. Tällöin voitaisiin varmistua siitä, että valvonta pysyisi myös muutoksen yhteydessä ja sen jälkeen toimivana ja tehokkaana niin, että esimerkiksi erilaisten hoivajärjestelmien piirissä olevat vanhuksat ja heidän omaisensa voisivat luottaa valvonnan toimivuuteen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 1.3.2019

Outi Alanko-Kahiluoto vihr

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp
Eriävä mielipide 4 /r

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 4

Perustelut

Yleisesti

Sosiaali- ja terveystuudistus alkoi nykyisen hallituskauden alussa hyvistä lähtökohdista. Tavoitteina oli silloin yhdenvertaisempi hoito, eri hoitomuotojen parempi yhteensovittaminen ja säästöjen saavuttaminen pitkällä tähtäimellä. Uudistus on sittemmin muuttanut muotoaan useita kertoja. Hallitus on ehdottanut, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä varten Suomeen perustettaisiin uusi hallinnon taso, maakunnat, joille käsillä olevan hallituksen esityksen myötä siirrettäisiin myös muita tehtäviä.

Ruotsalainen eduskuntaryhmä ei kannata hallituksen mallia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi eikä näin ollen myöskään esitystä muiden tehtävien siirrosta. Mikäli maakunnat tästä huolimatta perustetaan, tulisi niiden vastuulle ensi vaiheessa siirtää ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuolto. Vasta toiminnan käynnistymisen jälkeen tulisi pohtia, kuinka tarkoituksenmukaista on siirtää muita tehtäviä maakuntien vastuulle.

Valvonta

Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta yksi hallituksen esityksen keskeinen kysymys koskee valvontaa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova, johon keskitetään osittain tai kokonaan eri viranomaisten lupa- ja valvontatehtäviä. Luovan tehtävänä tulee olemaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta, joka tällä hetkellä on pääasiassa aluehallintovirastojen ja Valviran vastuulla.

Ruotsalainen eduskuntaryhmä kannattaa aluehallintovirastojen ja Valviran yhdistämistä. Haasteena nykytilanteessa on ollut muun muassa vastuiden jakautuminen ja osittainen päällekkäisyys. Muutoksen myötä asiantuntemusta saadaan paremmin keskitettyä ja ongelmakohtiin on helpompi puuttua valvontavastuun selkiytymisen myötä. Haasteet uudistuksessa ovat kuitenkin moninaiset.

Uudistuksen myötä myös julkiset toimijat tulevat valvonnan piiriin. Samalla yksityisten toimijoiden määrä tulee voimakkaasti kasvamaan. Näin ollen valvonnan kohteena olevien toimijoiden määrä tulee olemaan merkittävästi suurempi kuin tällä hetkellä. Asian käsittelyssä ei ole vakuuttavasti esitetty, että valvonnalle pystyttäisiin osoittamaan riittävät resurssit niin, että potilasturvallisuus ei vaarannu ja että potilaan oikeudet toteutuvat.

Terveydenhuollon palvelurakenteiden muuttuminen ja pirstaloituminen sekä hoitokäytäntöjen moninaistuminen tulevaisuudessa asettavat haasteita valvonnalle. Kun sote-uudistuksen myötä valvottavien palveluntuottajien määrä kasvaa, siirtyy huomio entistä enemmän omavalvontaan. Hallituksen sosiaali- ja terveystuudistuksen lähtökohdana on juuri omavalvonnan lisääminen. Omavalvonnan onnistumisen edellytyksenä on, että toimijat menettelevät hyvinvointiyhteiskunnan eettisten sääntöjen ja lain mukaisesti, että toiminnalle turvataan riittävät resurssit ja että hoi-

Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp
Eriävä mielipide 4 /r

tohenkilöstön asenteet ja ammattitaitoisuus ovat oikealla tasolla. Vaikka omavalvonta on jalo lähtökohta, ei sille tule antaa liian suurta painoarvoa laadukkaan hoidon takaamisessa.

Mikäli Luova perustetaan, tulisi myös alkoholihallinnon tehtävät siirtää sille, jolloin kaikki palvelut olisi saatavissa yhdestä virastosta. Hallituksen esityksessä alkoholihallintoa ehdotetaan siirrettäväksi 18 maakunnan hoidettavaksi. Tulevina vuosina uusia tulkintalinjauksia tarvitaan merkittävässä määrin, mikä juontuu alkoholilain kokonaisuudistuksesta. Tällöin olisi entistä tärkeämpää, että linjaukset ovat yhtenäisiä. Mikäli vastuu olisi Luovalla, toteutuisi yhdenvertaisuus paremmin ja toiminta olisi kustannustehokkaampaa kuin usean maakunnan alueelle pirstaloituneena.

Hyödyt ehdotetunlaisessa alkoholihallinnon siirtämisessä ovat kyseenalaiset. Alkoholihallinnon vuosien saatossa kertynyt osaaminen aluehallintovirastoissa hajoaa ja heikentyy, vaikka tulisi tavoitella juuri päinvastaista kehitystä. Aluehallintovirastojen alkoholihallinnoilla on ollut luonteovat ja hyvät yhteistyösuhteet niin poliisin, verottajan kuin tullinkin kanssa. Maakunnallisesti organisoituna vaarana on, että synergiahyöty näiden viranomaisten kanssa tulevasta yhteistyöstä vähenee tai häviää.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta ei ole vielä ottanut kantaa käsillä olevan esityksen perustuslaillisuuteen. Hallituksen esitys on hyvin vahvasti kytköksissä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiseen, ja uudistus on monilta osin haasteellinen perustuslain kannalta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi antaa lausuntonsa vasta sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunnan suositukset on voitu asiaan kuuluvalla tavalla ottaa huomioon.

Asiantuntijalausunnoissa on noussut esiin kritiikkiä Luovan ohjauksesta, joka kattaa sekä resursiohjauksen että sisältöohjauksen. Ehdotettu ohjauksen rakenne on hyvin uudentyypinen ja haasteellinen. Erityisesti näiltä osin on tärkeää, että perustuslakivaliokunnan näkemys otetaan huomioon.

Lopuksi

Lähes samanaikaisesti tehtävään sote-rakenneuudistukseen ja Luovan perustamiseen liittyy useita suuria haasteita. Alueellinen valvonta on käytännön työssä avainasemassa. Sen suurin ongelma on ollut resurssivaje. Valvontaa tekevät alueelliset viranomaiset ovat juridisesti epävarmassa asemassa, kun tehtävät ovat erittäin laajat, kokonaisuus monimutkainen ja sekava ja vastuu kuitenkin suuri. Murroksen keskellä valvonta- ja ohjaustoimintojen tarve kasvaa entisestään, ja tästä syystä toiminnan tulisi jatkua ilman katkoja. Uudistuksen aikataulu on myös tiukka, eikä siinä ole riittävästi porrastusta uudistusten hallitulle eteenpäin viemiselle.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että lakiehdotukset hylätään.

**Valiokunnan lausunto StVL 13/2018 vp
Eriävä mielipide 4 /r**

Helsingissä 1.3.2019

Veronica Rehn-Kivi r