



Lakivaliokunta
Eduskunta

Valiokunnan asiantuntijakutsu sekä kirjallinen asiantuntijalausuntopyyntö

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

Lakivaliokunta on pyytänyt Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp). Asiantuntijakutsussa todetaan, että keskeiset teemat/aiheet ovat oikeusturva ja muutoksenhaku sekä virkavastuu. Lisäksi oikeusministeriön hallinnonalan osalta on erityiskysymyksiä.

Valvira keskittyy lausunnossa oikeusturvanäkökulmaan valvontaviranomaisen roolista nykyllä lainsäädännöllä ja miten se tulisi muuttumaan käsiteltävänä olevien lakiehdotusten myötä. Valvira ei ole varsinainen asiantuntija, kun on kyse muutoksenhausta nimenomaan kunnallisen toimijan päätöksistä, joten sitä ei tässä lausunnossa käsitellä. Valvira ottaa tämän lausuntonsa lopussa esille eräitä virkavastuukysymyksiin liittyviä näkökohtia, jotka koskevat erityisesti järjestämislakiehdotuksen 19 ja 20 §:ää, mutta myös 12 §:ää,

Valvonta oikeusturvan takaajana sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa nykyllä lainsäädännössä

Sosiaali- ja terveydenhuollossa erona sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välillä on se, että sosiaalihuollon toimeenpanoon liittyvissä tehtävissä kunnan (uudistuksen toteutuessa hyvinvointialueen) ratkaisuisista merkittävä osa on hallintopäätöksiä. Asiakkaalla on mahdollisuus saattaa kunnan viranomaisen ratkaisun lainmukaisuus hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Terveyspalvelut ovat pääasiassa luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Näin ollen hallintopäätösten määrä terveyspalveluissa on merkittävästi vähäisempi kuin sosiaalipalveluissa. Kun sosiaalipalveluissa asiakkaan oikeusturvakeinona usein on muutoksenhakujärjestelmä (joissakin tapauksissa myös muistutus- ja kantelumahdollisuus, kuten jäljempänä todetaan), on terveyspalveluissa potilaan oikeusturvakeinona potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992; potilaslaki) mukainen muistutus ja/tai kantelu valvontaviranomaiselle sekä maksuvelvollisuutta koskevissa asioissa hallintoriitamenettely. Myös potilaskorvausmenettely tulee joissakin asioissa kysymykseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta on laillisuusvalvontaa, jonka tarkoitus on turvata toiminnalle lainsäädännössä asetettujen vaatimusten toteutuminen. Ensisijainen valvonta (omavalvonta) kuuluu kunnille ja toimintayksiköille. Kunnat vastaavat myös siitä toiminnasta, joka toteutetaan esimerkiksi yksityisiltä palveluntuottajilta ostettuina palveluina. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta vastaavat ensisijaisesti aluehallintovirastot toimialueellaan. Valvi-

V/4187/2021

26.2.2021

ra käsittelee sille laissa erikseen määritellyt asiat. Myös ylimmät laillisuusvalvojat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa.

Valviran ja aluehallintovirastojen työnjaosta ohjauksessa ja valvonnassa on nykyisin säännökset useissa julkista ja yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa laeissa. Aluehallintovirastolle kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ja valvonnassa. Lisäksi Valvira ohjaa ja valvoo sosiaali- ja terveydenhuoltoa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat, asiat, jotka liittyvät Valvirassa käsiteltävään terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvonta-asiaan sekä asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Valviran (ja aluehallintovirastojen) tehtävänä on suorittaa valvontaa, jolla varmistetaan asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutuminen samalla kun edistetään palvelujen laatua. Valvonnalla varmistetaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvan toteutuminen. Voidaan sanoa, että hyvin hoidettu valvonta edesauttaa myös ammattihenkilöiden oikeusturvan toteutumista. Valvontaviranomaisten valvonnan painopiste on viime vuosina siirtynyt reaktiivisesta valvonnasta omavalvonnan varmistamiseen ohjauksen ja tuen keinoin. Nykyisin omavalvonnasta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 47 §:ssä, terveydenhuoltolain (1326/2010) 8 §:ssä ja laissa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012; vanhuspalvelulaki) 23 §:ssä. Lisäksi omavalvontasuunnitelmasta on säädetty laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007) 19 h§:ssä. Vaikka omavalvonta onkin lisääntynyt ja kehittynyt, se ei ole kuitenkaan vielä suoranaisesti vähentänyt reaktiivisen valvonnan tarvetta.

Valvonta-asiat voivat tulla vireille asiakkaiden ja potilaiden tai heidän omaistensa ilmoitusten tai kanteluiden perusteella, muilta viranomaisilta saadun tiedon perusteella, apteekin, ammattihenkilöiden työnantajan, esimiehen tai tuomioistuimen ilmoituksen perusteella sekä eri viranomaisten lausuntopyyntöjen perusteella. Valvira ja aluehallintovirastot voivat ottaa asian selvitettäväkseen myös omasta aloitteestaan.

Koska valvonta on säädetty kuuden aluehallintoviraston ja Valviran tehtäväksi, on siinä paikoitellen päällekkäisyyttä. Kuten laissa on säädetty, tavoitteena on yhdenmukaiset toimintaperiaatteet, menettelytavat ja ratkaisukäytännöt koko maassa. Kukin aluehallintovirasto on kuitenkin itsenäinen toimija, jolle kuuluu lainsäädännössä annettu tehtävä; sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan.

Oikeusturvan näkökulmasta tähän yleiseen ohjaukseen ja valvontaan liittyy haasteita siitä syystä, että ratkaisut saattavat olla erilaisia riippuen siitä, mikä aluehallintovirasto on päätöksen antanut. Valvira on asettanut aluehallintovi-

V/4187/2021

26.2.2021

rastojen Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen (POL) johtajista ja Valviran johtajista koostuvan Koordinaatioryhmän, jonka puheenjohtajana toimii Valviran ylijohtaja ja jonka tehtävänä on Valviran ja aluehallintovirastojen yhteistoiminnan sekä yhteistyön menetelmien ja rakenteiden kehittäminen. Se käsittelee virastojen toimialan tehtäviä, joiden sisällön osalta Valvira on ohjaava viranomais suhteessa aluehallintovirastoihin. Koordinaatioryhmän toimintaa ohjaavana näkökulmana on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän asiakkaiden ja potilaiden perusoikeuksien ja oikeusturvan sekä palveluntuottajien yhdenvertaisuuden varmistaminen. Se osaltaan varmistaa myös, että ohjauksen ja valvonnan yleiset menettelytavat ja ratkaisukäytännön periaatteet ovat mahdollisimman yhdenmukaiset koko maassa.

Koska sosiaali- ja terveydenhuollossa on paljon toimintoja, jotka ovat tosiasiallista hallintotoimintaa eikä aina tehdä hallintopäätöstä, josta olisi valitusmahdollisuus, on sosiaali- ja terveydenhuollossa merkittävänä oikeusturvaa varmistavana elementtinä kantelut. Hallintokanteluista on säädetty hallintolain (434/2003) 8a luvussa (368/2014). Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon osalta kantelua koskevat säännökset sisältyvät lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2012; asiakaslaki) sekä jo aiemmin mainittuun potilaslakiin.

Asiakslain 23 §:ssä (1101/2014) ja potilaslain 10 §:ssä (1101/2014) on samansisältöiset säännökset muistutuksesta. Sosiaalihuollon laatuun/terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä asiakkaalla/potilaalla on oikeus tehdä muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle tai vastaavasti terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Jos asiakas/potilas ei kykene itse tekemään muistutusta tai jos hän on kuollut, muistutuksen voi tehdä hänen laillinen edustajansa, omaisensa tai muu läheisensä. Toimintayksikön (sosiaalihuollossa vaihtoehtoisesti johtavan viranhaltijan) on käsiteltävä muistutus asianmukaisesti ja siihen on annettava kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Vastaus on perusteltava. Muistutukseen ei voi hakea muutosta.

Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan/potilaan oikeutta kannella asiaan/hoidostaan tai hoitoon liittyvästä kohtelusta valvontaviranomaisille. Sosiaalihuollon osalta saattaa olla kyse myös päätöksestä, johon voisi hakea muutosta. Asiakslain mukaan muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan muutoksenhakuoikeutta.

Kantelusta on säädetty asiakslain 23a §:ssä (1101/2014) ja potilaslain 10a §:ssä (1101/2014). Kanteluun sovelletaan lisäksi hallintolain 8a luvun säännöksiä hallintokantelusta. Kantelun käsittelyä selkeytettiin syyskuun alusta vuonna 2014 voimaan tulleilla muutoksilla hallintolakiin ja asiakas- ja potilaslakeihin. Jos asiassa ei ole tehty muistutusta, ja valvontaviranomainen arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, viranomais voi siirtää asian asianomaiseen toimintayksikköön käsiteltäväksi. Toimintayksikön on annettava tieto annetusta vastauksesta siirron tehneelle valvontaviranomaiselle.

V/4187/2021

26.2.2021

Hallintolain 53b §:ssä on säännös kantelun käsittelystä. Sitä noudatetaan myös asiakaslain ja potilaslain mukaisten kanteluiden käsittelyssä. Valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle. Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Kanteluratkaisuun ei voi hakea muutosta.

Potilaslaissa on lisäksi oikeusturvaan liittyvä säännös mahdollisesti ilmenevästä vahingosta tai tarpeesta nostaa syyte tai rajoittaa ammatinharjoittamisoikeuksia tai käynnistää kurinpitomenettely. Jos muistutusta käsiteltäessä ilmenee, että potilaan hoidosta tai kohtelusta saattaa seurata potilasvahinkolaissa (585/1986) tarkoitettu vastuu potilasvahingosta, vahingonkorvauslaissa (412/1974) tarkoitettu vahingonkorvausvastuu, syytteen nostaminen, terveydenhuollon ammatinharjoittamislainsäädännössä tarkoitettu ammatinharjoittamisoikeuksien poistaminen, rajoittaminen tai kurinpitomenettely taikka muussa laissa säädetty kurinpitomenettely, on potilasta neuvottava, miten asia voidaan panna vireille toimivaltaisessa viranomaisessa tai toimielimessä.

Valvira ja aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa. Valvira ohjaa ja valvoo valtakunnallisesti, aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa toimialueellaan. Vastaavasti kuin sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan osalta, Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjauksessa ja valvonnassa.

Valvira käsittelee terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjaukseen ja valvontaan liittyvät asiat erityisesti silloin, kun kysymyksessä on 1) periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen asia; 2) epäily hoitovirheestä, joka on johtanut kuolemaan tai vaikeaan pysyvään vammautumiseen; 3) oikeuslääkärin tekemään kuolemansyyn selvittämiseen liittyvä asia; 4) asia, joka saattaa edellyttää turvaamis- tai kurinpitotoimenpiteitä; taikka 5) asia, jota aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden valvontaan ja ohjaukseen liittyvät asiat Valvira käsittelee edellä mainituissa kohdissa 1, 4 ja 5 mainituissa tilanteissa.

Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirastossa on sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaa varten sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunta. Valvontalautakunta käsittelee muun muassa ammatinharjoittamisoikeuksien rajoittamista ja menettämistä, takaisinsaamista sekä kurinpitoa koskevat asiat.

Valvirassa on vuonna 2020 tullut vireille yhteensä 1 068 terveydenhuollon valvonta-asiaa ja 485 sosiaalihuollon valvonta-asiaa. Näistä asioista on terveydenhuollon kanteluita 367 ja sosiaalihuollon kanteluita 316. Pääasiassa eri ilmoitusten perusteella vireille tulleita asioita oli terveydenhuollossa 564 ja so-

V/4187/2021

26.2.2021

siaalihuollossa 126. Muut valvonta-asiat ovat olleet pääasiassa lausuntopyyntöjä. Näissä luvuissa on todettu vain Valviran käsiteltäväksi jääneet asiat, lisäksi Valvira siirtää aluehallintovirastoihin huomattavan määrän niiden toimivaltaan kuuluvia kanteluja. Lukujen erilaisuus johtuu osaltaan siitä, että sosiaalihuoltoa koskevat päätökset ovat usein valituskelpoisia hallintopäätöksiä, mutta myös siitä, että sosiaalihuollossa Valviralle kuuluvat laajakantoiset, periaatteelliset asiat, ei esim. kuolemaan johtaneet yksittäisen asiakkaan asiat kuten terveydenhuollossa. Terveydenhuollossa on paljon tosiasiallista hallintotoimintaa, josta ei ole muutoksenhakumahdollisuutta, jolloin epäkohdat nousevat esille nimenomaan kanteluina. Terveydenhuollon kanteluissa määrä on hieman laskenut viime vuodesta, jolloin kanteluja tuli käsiteltäväksi 421, vuonna 2018 kanteluja tuli 387. Sosiaalihuollon kanteluiden osalta on vuodesta 2018 tapahtunut selvää nousua, tuolloin kanteluja tuli 132, mutta vuonna 2019 jopa 360 kantelua. Vuoden 2019 suuria määriä selittää vanhus-tenhuollon kriisi.

Nämä edellä todetut valvonta-asioita koskevat luvut kuvaavat osaltaan sitä, miten usein oikeusturvaa haetaan Valvirasta.

Hallituksen esitys 241/2020 vp. Mikä muuttuu?

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valvonnassa korostuu palvelunjärjestäjien ja -tuottajien oma vastuu toiminnan asianmukaisuudesta ja järjestämiensä tai tuottamiensa palvelujen laadusta sekä asiakas- ja potilasturvallisuudesta.

Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että valvontaviranomaisella täytyy olla kyky tarvittaessa voimakkainkein keinoin oikea-aikaisesti puuttua asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavaan toimintaan ja tällä tavoin osaltaan huolehtia asiakkaiden ja potilaiden oikeusturvasta. Valvira on tästä täysin samaa mieltä. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan lisäksi, että ehdotus parantaisi valvontaviranomaisten mahdollisuuksia ohjata ja valvoa ostopalvelutuotannon lainmukaisuutta verrattuna nykytilaan. Vaikka valvontaviranomaisilla on nykyisinkin laajat valtuudet, ehdotus selkeyttäisi ja tehostaisi valvontaviranomaisten toimintamahdollisuuksia.

Laki hyvinvointialueesta

Hyvinvointialuelain 10 §:n (tuottamista koskevan vastuun toteuttaminen ja sen valvonta) 2 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteuttamisen edellyttämästä palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta. Hyvinvointialueen tulee ohjata ja valvoa järjestämisvastuullaan olevaa palvelutuotantoa. Todettakoon tässä yhteydessä, että Valviran näkemyksen mukaan pykälässä olisi syytä todeta hyvinvointialueiden suorittaman valvonnan ensisijaisuus (järjestämisvastuuseen kuuluva omavalvonta) suhteessa valvontaviranomaisten viranomaisvalvontaan (aluehallintovirastot ja Valvira). Järjestämislakiehdotuksen 44 §:ssä on säännös viranomaisten välisestä yhteistyöstä, mutta Valvira katsoo, että valvontatehtävistä ja toimivallasta tulisi säätää myös hyvinvointialueissa ehdotettua selvemmin.

V/4187/2021

26.2.2021

Hyvinvointialuelain 11 § sisältäisi säännökset hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden yleisestä seurannasta sekä hyvinvointialueiden toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta. Sääntely vastaisi aineelliselta sisällöltään kuntalain 10 §:ssä olevaa kuntien seurantaa ja laillisuusvalvontaa koskevaa sääntelyä. Hyvinvointialueiden toiminnan lainmukaisuuden valvonta yksittäisissä tapauksissa olisi 2 momentin mukaan aluehallintoviraston tehtävä. Aluehallintovirasto voisi tutkia hyvinvointialueen toiminnan lainmukaisuutta sille tehtyjen hallintokanteluiden perusteella. Aluehallintovirastolla ei pykälän mukaan olisi yleistä toimivaltaa oma-aloitteisesti tutkia hyvinvointialueen toiminnan lainmukaisuutta, vaan asia voisi tulla aluehallintovirastossa vireille vain kantelun johdosta. Myös muut viranomaiset (kuten Valvira) voisivat toimivaltansa mukaisesti valvoa hyvinvointialueiden toimintaa ja tutkia valvontatehtäväänsä liittyen hyvinvointialueiden toiminnasta tehtyjä hallintokanteluita.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Järjestämislakiehdotuksen 6 lukuun sisältyvät säännökset omavalvonnasta ja viranomaisvalvonnasta. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että luvussa säädettäisiin hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan omavalvonnasta, hyvinvointialueen velvollisuudesta valvoa sille palveluja tuottavia yksityisiä palveluntuottajia sekä valtion valvontaviranomaisten suorittamasta hyvinvointialueiden järjestämisvastuun sekä lakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettujen tehtävien valvonnasta ja siihen liittyvästä ohjauksesta. Edelleen perusteluissa todetaan, että sosiaali- ja terveyspalvelujen viranomaisvalvonta muodostaa toiminnan ohjauksen kanssa kokonaisuuden, jonka tavoitteena on varmistaa asiakas- ja potilasturvallisuus, palvelujen lainmukaisuus ja laatu sekä palvelujen käyttäjien perusoikeuksien, yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutuminen.

Valviran näkemys on samansuuntainen kuin hallituksen esityksen perusteluista ilmenevä: Tehokkaalla omavalvonnalla voidaan puuttua epäkohtiin ripeästi ja monissa tapauksissa myös estää ennakolta ikävät tapahtumat. Omavalvonnalla voidaan taata paremmin asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutuminen ja hyvin toteutettu omavalvonta lisää asiakkaiden ja potilaiden sekä ammattihenkilöiden oikeusturvaa. Valviran näkemyksen mukaan lakiehdotus antaa valvontaviranomaiselle nykyistä paremmat mahdollisuudet omavalvonnan ohjaukseen ja valvontaan. Valvira haluaa kuitenkin todeta, että asiakas- ja potilasturvallisuuden ja oikeusturvan takaamiseksi tarvitaan aina myös jälkikäteistä valvontaa.

Ehdotetun järjestämislain 40 §:ssä on säännös hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan omavalvonnasta. Niiden on järjestämislain mukaisessa toiminnassaan varmistettava omavalvonnalla tehtäviensä lainmukainen hoitaminen ja tekemiensä sopimusten noudattaminen. Omavalvonnassa on erityisesti varmistettava palvelujen saatavuus, jatkuvuus, turvallisuus ja laatu sekä asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus. Tehtävien ja palvelujen omavalvonta on toteutettava osana niiden järjestämistä ja tuottamista. Hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan on laadittava vastuulleen kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma, jossa tulee määritellä, miten velvoitteiden noudattaminen kokonaisuutena järjestetään ja toteute-

V/4187/2021

26.2.2021

taan. Omavalvontaohjelmassa on todettava, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toteutumista, turvallisuutta ja laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Omavalvontasäännösten selkeyttäminen on Valviran näkemyksen mukaan hyvä ja osaltaan vaikuttaa myös asiakkaan, potilaan ja ammattihenkilön oikeusturvaan parantavasti. Nyt ehdotettu velvollisuus julkaista omavalvontaohjelma sekä edellä mainitut havainnot ja seuranneet toimenpiteet julkisessa tietoverkossa lisää asiakkaiden ja potilaiden mahdollisuuksia seurata asiakas- ja potilasturvallisuuden tasoa ja sillä on merkitystä myös oikeusturvan kannalta.

Viranomaisvalvonnasta ja siihen liittyvästä ohjauksesta säädetään lakiehdotuksen 42 §:ssä. Se vastaa sisällöltään voimassa olevia säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta. Aluehallintovirasto valvoo toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta ja antaa valvontaan liittyvää ohjausta. Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa. Lisäksi Valvira valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta sekä antaa valvontaan liittyvää ohjausta erikseen säännellyissä tilanteissa, jotka ovat samoja kuin voimassa olevassa lainsäädännössä ja jotka edellä tässä lausunnossa on todettu.

Valvira katsoo, että voimassa olevat valvontaviranomaisten toimivallan jakoa koskevat säännökset eli käytännössä samat, jotka sisältyvät myös tähän lakiesitykseen, eivät mahdollista parhaalla tavalla tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen valvonnan toteuttamista. Valviran ja aluehallintovirastojen välisessä toimivallan- ja työnjaossa esimerkiksi rajanveto periaatteellisesti merkittävän ja muun asian välillä ei ole yksiselitteinen. Ongelmallista on ollut myös viranomaisten valvontatoiminnan yhteensovittaminen (kunnat, jatkossa hyvinvointialueet, sekä aluehallintovirastot ja Valvira). Valvontatehtävien rinnakkaisuuden ja päällekkäisyyden vuoksi voidaan tahattomasti tehdä myös päällekkäistä työtä. Asiakkaille, potilaille ja/tai omaisille on voinut olla epäselvää ja sekavasti hahmotettavaa, mikä viranomainen heidän asiaansa käsittelee (esim. työnjako muistutusmenettelyssä aiheuttaa epäselvyyksiä silloin, kun asiakas ei ole tyytynyt muistutusvastaukseen).

Järjestämislakiehdotuksen 43 §:ssä (Valvonta-asian käsittely) säädettäisiin valvontaviranomaisen ohjaus- ja valvontatoimenpiteissä sovellettavista yleisistä periaatteista. Ensimmäisessä momentissa säädettäisiin siitä, että valvontaviranomaisen on noudatettava yhdenmukaisia periaatteita, menettelytapoja ja ratkaisukäytäntöjä ohjauksessaan ja valvonnassaan. Valvira pitää erittäin hyvänä sitä, että tässä selvästi tuotaisiin esiin hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon yleiset oikeusperiaatteet hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta ja että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Niin asiakkaan, potilaan kuin ammattihenkilönkin oikeusturvan kannalta on erittäin tärkeää, että viranomaisen toimet ovat puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toimien on lisäksi suojeltava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

V/4187/2021

26.2.2021

Pykälän toisessa momentissa todetaan, että valvontaviranomainen ryhtyy tietoonsa tulleen valvonta-asian perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se asiakas- tai potilasturvallisuuden varmistamisen tai lain noudattamisen kannalta katsoo olevan aihetta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toimien olisi oltava muun muassa hallintolaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisia. On tärkeää, että Valvira valvontaviranomaisena voi harkita tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä kukin valvonta-asia edellyttäisi. Valvira on hallintolain hallintokantelun käsittelysäännöksen perusteella kehittänyt erityisesti terveydenhuollon kanteluiden käsittelyä ja kantelun vireille tultua on ensin tehty alustava kokonaisarvio asiakas- tai potilasturvallisuuden varmistamisen ja lain noudattamisen valvonnan näkökulmasta. Valvira toteaa, että asiakkaan ja potilaan, kuten ammattihenkilönkin oikeusturvan kannalta on tärkeää, että valvonta-asiassa tehdään tällainen arviointi heti ja sen jälkeen valvontaviranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin katsoo olevan tarvetta. Hallintolaissa tällainen käsittely on ollut mahdollista vain kanteluasioissa, mutta ehdotettu mahdollistaa tämän kaikkien valvonta-asioiden osalta.

Pykälän 3 momenttiin on ehdotettu säännös siitä, että valvontaviranomainen voi asettaa valvontaan liittyvät toimenpiteet kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen asiakas- ja potilasturvallisuuden tai muiden seikkojen niin edellyttäessä. Säännös olisi uudenlainen ja vastaa sitä, mitä Valvira on jo joitakin vuosia sitten esittänyt. Tärkeysjärjestykseen voitaisiin laittaa varsinaisten valvonta-asioiden lisäksi myös kantelut. Valviran näkemyksen mukaan tämä on erittäin tervetullut, suorastaan välttämätön uudistus, jolloin valvontaviranomainen voi suunnata resursseja erityisesti sellaisiin valvonnassa esille tuleviin tilanteisiin, joissa asiakas- tai potilasturvallisuuden vaarantumisen riski on suurin ja joissa valvontaviranomaisen toimia tarvitaan nopeasti. Valvontaviranomaisen resurssit ovat joka tapauksessa rajalliset. Valvira katsoo tämän osaltaan parantavan oikeusturvaa, kun räikeimpiin tapauksiin voidaan puuttua nopeasti ja mahdollisesti pysäyttää haitallinen toiminta ennen kuin sen vaikutukset laajenevat.

3 momentissa olisi säännös siitä, että kahta vuotta vanhempaan tapahtumaan perustuvaa valvonta-asiaa ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Hallintolaissa on vastaava säännös kanteluasioiden osalta ja sitä on Valvirassa noudatettu. Nyt esitetty säännös koskisi kaikkia valvonta-asioita ja Valvira pitääkin ehdotettua muutosta kaikkien osapuolien oikeusturvan kannalta hyvänä. Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin todetaan, vanhojen asioiden selvittäminen on usein epätarkoituksenmukaista. Ajan kulumisen vaikeuttaa asioiden selvittämistä ja vaikuttaa heikentävästi valvonnan kohteen oikeusturvaan. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että yli kaksi vuotta vanha valvonta-asia olisi syytä selvittää esimerkiksi silloin, kun valvontaviranomaiselle tehdyn ilmoituksen perusteella on aihetta epäillä merkittävänä pidettävää virheellistä menettelyä tai muuta epäkohtaa, joka saattaa vaikuttaa toimintaan edelleen. Tällöin kaikkien osapuolien oikeusturvan kannalta on tärkeää, että asia tutkitaan.

Valvira haluaa lisäksi todeta, että tulevaisuudessa sote-palvelujen viranomaisvalvonta on tärkeää järjestää yhden valtakunnallisen sosiaali- ja ter-

V/4187/2021

26.2.2021

veysalan lupa- ja valvontaviranomaisen voimin. Tällöin voidaan parhaiten turvata valvontaan käytettyjen resurssien järkevä käyttö. Tällä voidaan luoda edellytykset tehdä vaikuttavaa, asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä oikeusturvaa varmistavaa valvontaa.

Virkavastuusta

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että järjestämislakiehdotus selkeyttäisi ja korostaisi myös virkavastuusäntelyä nykyisestä ja edesauttaisi valvontaviranomaisten valvontatehtävien toteuttamista. Jo nykyisin vuokralääkäreiden toiminta on ollut rajoitettua niiden tehtävien osalta, jotka ovat edellyttäneet virkavastuuta. Vuokralääkärit ovat voineet ja voisivat jatkossakin esimerkiksi laatia mielenterveyslain mukaisen tarkkailulähetteen hoitamaan potilaasta, mutta virka-apuapyyntönsä tekeminen kuuluisi jatkossakin aina virkasuhteessa olevalle lääkärille. Sosiaalihuollon palveluissa esimerkiksi palvelutarpeen arviointi olisi jatkossakin viranomaiselle kuuluva tehtävä ja rajoitusten käytön osalta päätöksen tekee virkasuhteessa toimiva sosiaalityöntekijä ja osassa tapauksessa (muun muassa kehitysvammalain rajoitustoimet) rajoitusten käytöstä vastaa virkasuhteinen lääkäri.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen hankkimisessa yksityiseltä palveluntuottajalta on kyse julkisten hallintotehtävien siirtämisestä yksityisille palveluntuottajille, jotka eivät ole viranomaisia. Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perusoikeuksien ja oikeusturvan sekä hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen turvattaisiin yksityiseen palveluntuottajaan ja tämän alihankkijaan sekä vuokrattuun työvoimaan kohdistuvilla vaatimuksilla ja velvoitteilla sekä säännöksillä hallinnon yleislakien ja rikosoikeudellisen virkavastuun noudattamisesta. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta voidaan säätää myös erikseen (rikoslain 40 luvun 12 §:n 5 momentti). Järjestämislakiehdotuksen 20 pykälään sisältyisi tällainen erityissäännös rikosoikeudellisesta virkavastuusta yksityisen palveluntuottajan tuottaessa hyvinvointialueen siltä hankkimia sosiaali- ja terveyspalveluja.

Pykälän 1 momentin mukaan hyvinvointialueelle sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan palveluksessa oleviin sekä henkilöstövuokrausryitykseltä vuokrattuun vuokratyöntekijään sovelletaan rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan 12 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä. Rikoslain 40 luvun mukainen rikosoikeudellinen virkavastuu tarkoittaisi sitä, että rikosoikeudellinen virkavastuu on yhtä laajaa kuin virkamiehen ja julkista valtaa käyttävän henkilön virkavastuu, joka koskee kaikkia yleisiä virkarikoksia. Ehdotettu virkavastuusäännös vastaisi voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviä lukuisia muita rikoslain ulkopuolisia erityisiä virkavastuusäännöksiä. Virkavastuusäntely koskisi yksityisiä palveluntuottajia yritystoiminnan muodosta riippumatta ja se ulotettaisiin myös oikeushenkilön johtoon ja toimielinten jäseniin. Virkavastuusäntely koskisi myös yksityisenä palveluntuottajana toimivaa itsenäistä ammatinharjoittajaa.

V/4187/2021

26.2.2021

Valvira pitää ehdotettua virkavastuun ja rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamista koskemaan yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevia ja tämän alihankkijan palveluksessa olevia työntekijöitä sekä vuokratyöntekijöitä, jotka toimivat hyvinvointialueen työnjohdollisessa alaisuudessa, oikeasuuntaisena muutoksena. Julkisyhteisöön virkasuhteessa olevat toimivat virkavastuulla ja heihin kohdistuu myös rikosoikeudellinen virkavastuu, joten on perusteltua, että samaa tehtävää hoitavilla on samanlainen vastuu. Ehdotettu muutos selkeyttää tilannetta.

Tässä yhteydessä Valvira haluaa lopuksi kiinnittää huomiota tähän kokonaisuuteen liittyvään asiaan. Järjestämislakiehdotuksen 12 §:ssä ollaan laajentamassa muun muassa lääkäreiden ja hammaslääkäreiden virkasuhteisuuden vaatimusta sellaisiin hoidon tarpeen arviointeihin ja hoitoratkaisuihin, joita julkisessa terveydenhuollossa on vakiintuneesti pidetty tosiasiallisena hallinto-toimintana. Perusteluissa on todettu, että julkiseksi hallintotehtäviksi voidaan katsoa niiden kysymysten ratkaiseminen, saako henkilö julkisin varoin annettavaa hoitoa vai ei ja millaista hoitoa hänelle annetaan. Tähän sisältyy esityksen mukaan ainakin potilaan hoidon tarpeen arviointi ja hoitosuunnitelman laatiminen, sairauksien diagnosointi ja potilaan tutkimiseen liittyvät ratkaisut sekä lähetteen antaminen erikoissairaanhoidon. Valvonnan näkökulmasta tämä voi aiheuttaa ongelmatilanteita, sillä lääkärin tehtävien katsominen julkiseksi hallintotehtäviksi saattaa perustuslain 21 §:n 1 momentin valossa mahdollisesti tarkoittaa sitä, että hoitoratkaisuista ja käytännön lääkärin/hammaslääkärin töistä tulee muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä.

Hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, ovatko pykälässä tarkoitettut julkisina hallintotehtävinä toteutettavat potilaan hoidon tarpeen arvioinnit ja hoitoratkaisut muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Valviran näkemyksen mukaan sääntelyä tulisi tarkentaa tältä osin. Se, ovatko tehdyt arvioinnit ja ratkaisut muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä, on tärkeä tieto niin potilaiden kuin ammattihenkilöiden oikeusturvan toteutumisen kannalta. Asia on relevantti myös valvontaviranomaiselle, koska valvontaviranomainen ei pääsääntöisesti ota tutkittavakseen sellaista asiaa, johon potilaalla on oikeus hakea muutosta tuomioistuimessa. Tämä voi johtaa epäselvyyksiin koskien sitä, mikä viranomainen käytännössä toimii valvovana tahona (aluehallintovirastot, Valvira vai hallinto-oikeus). Valvira katsoo, että kestävämpi olisi sellainen tulkinta, jonka mukaan esimerkiksi hoidon tarpeen arvioinnin johtopäätös katsottaisiin hallintopäätökseksi, johon olisi muutoksenhakuoikeus. Vakiintunut tulkinta on ollut, että tällaiset toimenpiteet ovat tosiasiallista hallintotoimintaa, johon kohdistetaan laillisuusvalvontaa, joten tässä on kyseessä erittäin iso muutos laillisuusvalvonnan ja muutoksenhakujärjestelmän suhteeseen.

Ratkaisija: Henriksson Markus

Virka-asema: Ylijohtaja

Esittelijät:

Kujala Ritva, Hallintojohtaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu

asiankäsittelyjärjestelmässä.

Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

26.2.2021 V/4187/2021

Tiedoksi

Valviran johtoryhmä