



Eduskunta Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Viite: Lausuntopyyntö: HE 299/2022 vp

Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPerin lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Yleistä

Asiakas- ja potilasturvallisuuden turvaaminen on pidettävä keskiössä kaikessa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa. Palvelutuotannossa sekä palvelujen hankintaprosessissa mukana olevan henkilöstön koulutuksella ja osaamisella, viranomaisvalvonnalla, toimijoiden omavalvonnalla ja selkeillä säädöksillä sekä hyvällä ohjauksella on tässä tärkeä merkitys.

Valvontalainsäädännön on oltava sekä selkeästi ymmärrettävää ja uskottavaa, jotta sitä pystytään ja myös halutaan noudattaa. Mikäli lainsäädäntöön jää aukkoja, joita kukin toimija voi mieleisellään tavalla tulkita, niin laki ei tule silloin myöskään toimimaan toivotulla tavalla. Jos lailla ei ole ohjaavaa ja ennaltaehkäisevää vaikutusta, niin lain harmaalla alueella liikkuvat toimijat löytävät aina kiertotiet ja porsaanreiät lain säädösten kiertämiseksi.

SuPerin näkemyksen mukaan esitys uudeksi valvontalaiksi sisältää useita hyviä ja kannatettavia elementtejä, mutta lain keskeisimmän tarkoituksen eli asiakas- ja potilasturvallisuuden parantamisen näkökulmasta laki vaatisi ehdottomasti vielä joitakin tehostamiskeinoja.

Pykäläkohtaiset huomiot

6§ ja 7§ (Palveluntuottajan rekisteröinti)

Palveluntuottajan rekisteröinti ei siis ole sidottu tuotettaviin palveluihin, vaan antaisi *lähtökohtaisen kelpoisuuden* tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja (s.40).

Perusvaatimusten täyttymisen arviointi olisi pääsääntöisesti asiakirjapohjaista ja perustuisi luottamukseen palveluntuottajan ilmoittamien tietojen oikeellisuuteen (s.40).

Palveluntuottajalle ennalta asetetut edellytykset jäävät hyvin avoimiksi ja rekisteröinti perustuu pääsääntöisesti luottamukseen ja asiakirjapohjaiseen selvitykseen. Tämä tekee liian helpoksi sen, että alalle pääsee mukana sellaisia toimijoita, joiden kanssa tulee ongelmia ja vaaratilanteita sekä yritysten asiakkaille, työntekijöille että myös valvontaviranomaisille. Elinkeinovapauden varjolla ei mielestämme voi sivuuttaa asiakas- ja potilasturvallisuuteen liittyviä seikkoja.

9§ (Henkilöstö)

Lakiesityksen säädös siitä, että palveluntuottajan on varmistuttava, että myös vuokrattu tai alihankittu sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö täyttää sote ammattihenkilöistä annetuissa laeissa säädetyt edellytykset, on SuPerin näkemyksen mukaan erittäin tärkeä. Tämän seikan valvontaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Riskinä on se, että välitetyn henkilöstön koulutus- ja osaamistasoa ei tulla riittävästi varmistamaan ja palveluntuottajat tulevat vetoamaan vain siihen, että he tilaavat työvoimaa ja välittäjän vastuu on varmistua lähetetyn työntekijän kelpoisuudesta toimia kyseisessä tehtävässä.

20§ (Palveluyksikön ennakkotarkastus)

Lakiesityksen mukaan viranomaisen on tarkastettava vain sairaala ja vaativaa sosiaalihuoltoa tuottava palveluyksikkö ennen palveluyksikön merkitsemistä rekisteriin.

Valvontaresursseista poistui suuri osa vuoden 2023 alussa, kun kuntien lupa- ja valvontamenettelyyn liittyvät tehtävät poistuivat ja ne siirtyivät hyvinvointialueiden vastuulle. Nämäkin sitten poistuisivat vuoden 2024 alussa, kun sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaki tulisi voimaan.

Suurin osa sosiaali- ja terveydenhuollon yksikköjä tulee käytännössä jäämään ennakkollisen valvonnan ulkopuolelle ja palvelujen tuottamisen valvonta tulee perustumaan omavalvontaan, mikä nytkään ei toimi riittävän hyvin.

Valvontaviranomaisten resurssien puute, epäselvyys laintulkinnassa, kuten esim. useissa laeissa määritelmä ”riittävä” tai tässä kyseisessä valvontalaissa oleva määritelmä ”vaativa sosiaalihuolto”, yhdistettynä sähköisesti toteutettuihin ennakkotarkastuksiin sekä todellisten sanktioiden puuttumiseen tulevat johtamaan merkittävään palvelujen laadun laskemiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Valvontaviranomaisten mahdollisuudet reagoida ilmaantuviin epäkohtiin ja valituksiin jälkikäteen ovat tälläkin hetkellä kyseenalaiset. Esimerkiksi valitusten käsittelyajat ovat nyt monissa paikoissa kohtuuttoman pitkät ja tulevaisuudessa valvontaresurssien pienentyessä ne ajat tulevat olemaan entistä pidempiä. Koko valvontalain uskottavuus ja lain preventiivinen eli ennaltaehkäisevä vaikutus tulevat heikkenemään ja pahimmassa tapauksessa lähes katoamaan.

4 luku, 23§-31§ (Omavalvonta)

Lakiesityksessä olevat sosiaali- ja terveydenhuollon toimijaa koskevat omavalvontasäännösten julkisuutta koskevat säädökset ovat kannatettavia. Omavalvontasuunnitelmat ovat nykyisinkin velvoittavia, mutta niiden toteutuminen

käytännössä ei aina toimi. Edes yksikön henkilöstö ei usein ole tietoinen omavalvontasuunnitelmien olemassaolosta.

Valvontalakiesityksessä esitetään sitä, että henkilöstöltä kysytään palautetta. Tämä ei SuPerin näkemyksen mukaan kuitenkaan riitä. Henkilöstö on otettava mukaan omavalvontasuunnitelman laatimiseen. Silloin suunnitelmasta tulee toimiva ja koko työyhteisö siihen myös paremmin sitoutuu. Tämä todetaan hyvin myös tämän lakiluonnoksen perusteluissa, missä on lainattu apulaisoikeuskanslerin havaintoja omavalvontasuunnitelmien toimivuudesta (s. 111). Jos omavalvontasuunnitelmat ovat toimivia vain paperilla, mutta todellisuus on aivan toinen, niin silloin ne eivät palvele asiakas- ja potilasturvallisuuden edistämistä ja turvaamista.

29§ (Palveluntuottajan ja henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus)

Valvontalakiesityksessä ja muissakin aiemmin säädetyissä laeissa on asetettu henkilökunnalle ilmoitusvelvollisuus havaitsemistaan epäkohdista. Ammattiliitto SuPeriin saamme usein viestejä siitä, että henkilöstö ei uskalla tehdä havaitsemistaan epäkohdista lakien edellyttämiä ilmoituksia. Syynä on useimmiten se, että työntekijät pelkäävät esihenkilöiden tahoilta tulevia kostotoimenpiteitä. Esihenkilöt käynnistävät usein työyksiköissään selvityksen siitä, kuka työntekijä on tehnyt valituksen tai ottanut yhteyttä valvontaviranomaisiin tai ammattiliittoon. Tällainen toimintamalli estää hyvin tehokkaasti epäkohtien tulon julkisuuteen.

Valvontalakiin tai johonkin muuhun lakiin on säädettävä tehokkaat sanktiot työnantajien edustajia varten, jotka kohdistavat kielteisiä vastatoimia epäkohtailmoituksen tehnyttä työntekijää kohtaan. Jo ilmoituksen tehneen työntekijän henkilöllisyyden selvittäminen on säädettävä rangaistavaksi.

Valvontaviranomaisella olisi oltava yleinen palvelukanava, mihin ilmoittajan olisi mahdollista tehdä ilmoitus havaitsemistaan epäkohdista. Ilmoitus tähän kanavaan on voitava tehdä myös anonymisti ja sen voisi tehdä työntekijä, asiakas, asiakkaan omainen tai kuka tahansa henkilö, joka havaitsee toiminnassa ilmoitusta edellyttävän epäkohdan. Valvontaviranomaisen vastuulle jäisi se, miten se reagoisi mahdolliseen ilmoitukseen. Jo tällaisen kanavan olemassaololla olisi näkemyksemme mukaan merkittävä ennaltaehkäisevä vaikutus.

33§ (Valvonta-asian käsittely)

Lakiesityksessä todetaan, että valvontaviranomaisen on lain mukaan noudatettava yhdenmukaisia periaatteita. Tämän lainkohdan toteutuminen korostaa Valviran ohjausroolin merkittävyyttä.

Valvontaviranomaisten riittävät resurssit joutuvat koetukselle ja jonossa olevien asioiden määrä tulee olemaan pitkä. Pykälän 3. momentissa oleva määräys siitä, että yli kaksi vuotta vanhaa valvonta-asiaa ei ilman erityistä syytä tutkita. Mikäli käsittelyjonot venyvät pitkiksi, niin tämä tulee johtamaan myös monien valvonta-asioiden vanhenemiseen ja tällainen kehitys ei ainakaan asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta ole kannatettava asia. Valvonta-asiajonojen pidentyminen tulee myös vaikuttamaan siihen, että epäkohtailmoituksia ja valituksia ei tulla kaikista asioista tekemään pelkästään sen vuoksi, että tiedetään valvonnan ruuhkat ja se, että valvontaviranomainen ei kuitenkaan

ehdi asiaan puuttumaan. Myös puuttumisen viivästyminen vaikuttaa koko valvonnan uskottavuuteen.

SuPerin näkemyksen mukaan valvonnan on oltava tehokasta, nopeaa ja uskottavaa. Se edellyttää valvontaviranomaisille myös riittäviä resursseja.

35§ (Ohjaus- ja arviointikäynnit)

Valvontaviranomaisen ohjaus- ja arviointikäynneillä olisi kuultava myös henkilöstön edustajia ilman työnantajan edustajan läsnäoloa. Tämä turvaisi paremmin sen, että käynneillä valvontaviranomaiselle muodostuisi todennäköisesti parempi kokonaiskuva palveluysikön tilanteesta.

36§ (Tarkastusoikeus)

Valvontaviranomaisen mahdollisuus suorittaa palveluysikköön ennalta ilmoittamaton tarkastuskäynti on hyvä. Tähän toimintaan on myös käytännössä varattava riittävät resurssit.

Lakiesityksen määräys siitä, että pysyväisluontoiseen asumiseen käytettäviä tiloja voidaan kuitenkin tarkastaa vain, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan tai potilaan aseman ja oikeuksien sekä asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Tämä rajoitus voi SuPerin näkemyksen mukaan muodostua liian korkeaksi kynnykseksi tarkastuksille. Silloin voi jäädä pois paljon oleellista ja jopa välttämätöntä tietoa asian todellisen tilanteen selvittämisen näkökulmasta. Asiakkaan kotirauhan suojaamisen varjolla ei riittävän laajoja tarkastuksia saa jäädä tekemättä, mikäli on pienintäkään epäilystä siitä, että myös nämä kotirauhan suojaamat tilat ja asumisolosuhteet niissä olisi tarpeellista tarkistaa.

51§ (Rangaistussäännökset)

Mikäli lain määräyksien laiminlyönneistä ei aiheudu lain mahdollisten rikkomistapausten vuoksi riittävän konkreettisia ja merkittäviä sanktioita, niin se vie lailta uskottavuuden ja heikentää merkittävästi lain ennaltaehkäisevää tarkoitusta. Laki jää silloin suositusluontoisten ehdotusten tasolle ja laki ei silloin myöskään ole vaikuttava.

Pykälän 2. momentin viittaus siihen, että jos joku tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoo viranomaisen tämän kyseisen lain 39 §:n nojalla antaman kiellon tai määräyksen, on tuomittava, jollei siitä ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta annettujen säännösten rikkomisesta sakkoon. SuPerin näkemyksen mukaan tämä viittaus ei ole riittävä uskottavan valvonnan tehostamiskeino.

Tähän kyseiseen pykälään olisi mahdollista ottaa mukaan jo rikoslaissa oleva valmis pykälä viranomaisen erehdyttämisestä. Väärän tiedon antaminen viranomaiselle on rikoslain 16 luvun 8§:ssä säädetty seuraavasti: Väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle tuomitaan myös viranomaisen erityisen valvonnan alaisen toiminnan harjoittaja taikka tämän edustaja tai palveluksessa oleva henkilö tai valvottavan yhteisön tilintarkastaja, joka lakiin perustuvan tarkastuksen yhteydessä tai lakiin perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta muuten täyttäessään antaa valvovalle viranomaiselle oikeudellisesti

merkityksellisen totuudenvastaisen suullisen tiedon. Rangaistuksena tästä on sakko tai max 6 kk vankeutta.

Tähän samaan valvontalain 51 §:ään olisi mahdollista ottaa viittaus myös rikoslaista jo nyt löytyvään toiseen säädökseen eli asiakirjan väärentämiseen, mistä rikoslain 33 luvun 1§:ssä säädetään seuraavaa: Joka valmistaa väärän asiakirjan tai muun todistuskappaleen tai väärentää sellaisen käytettäväksi harhauttavana todisteena taikka käyttää väärää tai väärennettyä todistuskappaletta tällaisena todisteena, on tuomittava väärennyksestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Näiden kahden rikoslain pykälän käyttöönotto sote-sektorin valvontatarkastusten yhteydessä lisäisi tehtävien tarkastusten todenmukaisuutta ja varmistaisi tehokkaasti sen, että tarkastusta suorittavat viranomaiset saisivat tarkastuksissa myös oikeat tiedot. SuPerin näkemyksen mukaan tällä hetkellä näin ei aina tapahdu. Palveluntuottajat tekevät esimerkiksi tietoisesti virheellisiä ja siis väärennettyjä työvuorolistoja, joilla täysin tarkoitushakuisesti halutaan esittää palvelun tuotantoyksiköstä totuudenvastainen kuva. Toteutuneet työvuorot eivät todellisuudessa siis vastaa sitä, mitä eri raporteihin tai tarkastajille ilmoitetaan. Näkemyksemme mukaan tällaisissa tapauksissa toteutuu sekä viranomaisen erehdyttäminen että asiakirjan väärentäminen.

Mikäli tähän valvontalain 51 §:ään otetaan viittaukset näihin rikoslain pykäliin samoin kuin miten tässä huomioidaan rikoslain 44 luvun 3 §:n luvaton terveydenhuollon ammattitoimen harjoittaminen, niin näillä lisäyksillä tämän valvontalain vaikuttavuus sekä sen ennaltaehkäisevä vaikutus nousisi myös käytännön toimintaa todellisuudessa ohjaavaksi laiksi.

Yksi tämän lain perimmäisistä tarkoituksista on turvata asiakas- ja potilasturvallisuus ja siinä riittävän korkea sanktiouhka antaisi laille myös sen vaatiman vaikuttavuuden. Tämä tulisi myös vähentämään merkittävästi jälkikäteisen valvonnan tarvetta, koska palveluntuottajien omavalvonta olisi tässä tilanteessa myös käytännössä toimivaa.

Helsingissä 12.1.2023



Silja Paavola
puheenjohtaja



Jussi Salo
kehittämisjohtaja

SUOMEN LÄHI- JA PERUSHOITAJALIITTO SUPER RY