

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muistutusmenettelyä koskevia säännöksiä sekä lisättäväksi edellä mainittuihin lakeihin kanteluja koskevat säännökset.

Esityksessä ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasioiden käsittelyä hallintolain kanteluasioiden käsittelyä koskevien uusien säännösten mukaiseksi. Tämän vuoksi ehdotetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sisältyvät kantelujen käsittelyn määräaika koskevat säännökset kumotaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköjen tulisi tiedottaa asiakkailleen ja potilailleen muistutusmenettelyn käytöstä ja käsitellä tehdyt muistutukset asianmukaisesti kohtuullisessa ajassa. Muistutuksiin tulisi antaa kirjallinen perusteltu vastaus.

Asiakkailla ja potilailla olisi oikeus tehdä myös kantelu sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvoville viranomaisille hallintolain kantelusäännösten mukaisesti. Sosiaali- ja tervey-

denhuollon valvontaviranomaisilla olisi harkintaansa perustuen mahdollisuus siirtää niille tehty kantelu toimintayksikköjen muistutuksena käsiteltäväksi sellaisissa tilanteissa, joissa muistutusta ei olisi ennen kantelun tekemistä tehty.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa muistutusmenettelyn asemaa ensisijaisena keinona kanteluun nähden, tehostaa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa ja turvata valvontaviranomaisten mahdollisuuksia keskittyä riskiarvioinnin perusteella perusteltuun valvontaan sekä edistää asiakkaan ja potilaan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköiden oikeusturvaa ja toimintayksikön omia toimintamahdollisuuksia tilanteessa, joissa asiakas tai potilas on tyytymätön toimintayksikön toimintaan. Tavoitteena on myös parantaa oikeusturvan saamista siten, että kantelut ja muut valvonta-asiat tulevat käsiteltyksi nykyistä joutuisammin. Samalla tavoitteena on parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden omavalvontaa.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan tammikuun 1 päivänä 2015.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	4
1 NYKYTILA	4
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	4
Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiset ja valvontasäännökset	4
Muutoksenhaku ja tosiasiallinen hallintotoiminta	6
Muistutusmenettely	7
Muistutusmenettelyn käyttö	8
Kantelut	9
Kantelut ja muut valvonta-asiat Valvirassa	11
Kantelut ja muut valvonta-asiat aluehallintovirastoissa	13
1.2 Nykytilan arviointi	13
Muistutusmenettelyn ongelmat	13
Muutokset kantelukulttuurissa	14
Kantelujen vanhenemisaika	16
Muutokset valvonnan luonteessa	16
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	18
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	20
3.1 Taloudelliset vaikutukset	20
3.2 Vaikutukset viranomaisten ja toimintayksiköiden toimintaan	21
3.3 Vaikutukset asiakkaisiin ja potilaisiin	22
4 ASIAN VALMISTELU	22
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	22
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	23
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	23
1.1 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista	23
1.2 Laki potilaan asemasta ja oikeuksista	26
1.3 Laki sosiaalihuoltolain 59 §:n kumoamisesta	29
1.4 Laki kansanterveyslain 45 §:n kumoamisesta	29
1.5 Laki erikoissairaanhoidon lain 53 a §:n kumoamisesta	29
1.6 Laki kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 78 §:n kumoamisesta	30
1.7 Laki mielenterveyslain 33 d §:n kumoamisesta	30
1.8 Laki tartuntatautilain 38 a §:n kumoamisesta	30
1.9 Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 24 §:n 5 momentin kumoamisesta	30
1.10 Laki yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 38 §:n kumoamisesta	30
1.11 Laki yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 22 b §:n kumoamisesta	30
2 VOIMAANTULO	30
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	30
LAKIEHDOTUKSET	32
Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttami- sesta	32
Laki potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta	34
Laki sosiaalihuoltolain 59 §:n kumoamisesta	35
Laki kansanterveyslain 45 §:n kumoamisesta	36
Laki erikoissairaanhoidon lain 53 a §:n kumoamisesta	37
Laki kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 78 §:n kumoamisesta	38

Laki mielenterveyslain 33 d §:n kumoamisesta.....	39
Laki tartuntatautilain 38 a §:n kumoamisesta	40
Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 24 §:n 5 momentin kumoamisesta.....	41
Laki yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 38 §:n kumoamisesta.....	42
Laki yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 22 b §:n kumoamisesta.....	43
LIITTEET	44
RINNAKKAISTEKSTIT	44
Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttami- sesta.....	44
Laki potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta	46
Laki sosiaalihuoltolain 59 §:n kumoamisesta	48
Laki kansanterveyslain 45 §:n kumoamisesta.....	49
Laki erikoissairaanhoidon lain 53 a §:n kumoamisesta	50
Laki kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 78 §:n kumoamisesta	51
Laki mielenterveyslain 33 d §:n kumoamisesta.....	52
Laki tartuntatautilain 38 a §:n kumoamisesta	53
Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 24 §:n 5 momentin kumoamisesta.....	54
Laki yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 38 §:n kumoamisesta.....	55
Laki yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 22 b §:n kumoamisesta.....	56

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiset ja valvontasäännökset

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 3 §:ssä, kansanterveyslain (66/1972) 2 §:ssä ja erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 5 §:ssä säädetään sosiaalihuollon, kansanterveystyön ja erikoissairaanhoidon ohjauksesta ja valvonnasta.

Säännösten nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Aluehallintovirastolle kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (jäljempänä *Valvira*) huolehtii vastaavasta ohjauksesta ja valvonnasta valtakunnallisesti sen ja aluehallintovirastojen kesken säädetyn työnjaon mukaisesti. Valvira myös ohjaa aluehallintovirastojen valvontatoimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi.

Yhdenmukaisen valvonnan edistämiseksi ja palvelujen laadun parantamiseksi Valvira ja aluehallintovirastot ovat laatineet yhdessä valtakunnallisia valvontaohjelmia sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Valvira ohjaa ja valvoo sosiaali- ja terveydenhuoltoa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat 1) periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat; 2) usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat; 3) asiat, jotka liittyvät Valvirassa käsiteltävään muuhun terveydenhuoltoon, sosiaalihuoltoon tai terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvonta-asiaan; sekä 4) asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Lisäksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 24 §:n nojalla Valvira käsittelee erityisesti asiat, jotka koskevat epäilyä hoitovirheestä, joka on johtanut kuolemaan tai vaikeaan ja pysyvään vammautumiseen ja asiat, jotka saattavat edellyttää turvaamis- tai kurinpitotoimenpiteitä, sekä oikeuslääkärin tekemään kuolemansyyn selvittämiseen liit-

tyvät asiat. Säännösten perusteella esimerkiksi kaikki sellaiset kantelut, joissa kantelija esittää epäilyn menehtymiseen syy-yhteydessä olevasta hoitovirheestä, tulevat Valviran käsiteltäviksi riippumatta siitä, sisältäykö asiaan jotakin periaatteellisesti tärkeänä tai laajakantoisena pidettävää vai ei.

Periaatteellisesti tärkeitä tai laaja-alaisia asioita ei ole määritelty sosiaali- ja terveydenhuollon valvontasäännöksissä. Asiassa syntyneen soveltamiskäytännön perusteella periaatteellisesti tärkeinä tai laajakantoisina asioina on pidetty muun muassa uuden lainsäädännön tulkintatilanteita tai tilanteita, jossa lainsäädännössä ei muusta syystä ole muodostunut vakiintunutta viranomaiskäytäntöä, sekä asioita, joissa valtakunnallisen käytännön yhtenäisyyden vuoksi asia on muutoin perusteltua käsitellä Valvirassa. Kysymys voi olla myös sellaisen toiminnan asianmukaisuuden arvioinnista, josta ei ole olemassa säännöksiä tai valtakunnallista suositusta. Periaatteellisesti tärkeäksi tai laajakantoiseksi on katsottu myös kunnan tekemät merkittävät muutokset sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan järjestämisessä, esimerkiksi koko kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen.

Yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen valvonnasta säädetään erikseen yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) ja yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990). Yksityisessä sosiaali- ja terveydenhuollossa valvontaviranomaisina toimivat aluehallintovirasto, Valvira ja sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija (laki yksityisistä sosiaalipalveluista 3 §) tai kansanterveyslain 6 §:ssä tarkoitettu monijäseninen toimielin (laki yksityisestä terveydenhuollosta 13 §).

Valvontaviranomaisten valvonta voidaan jaotella ennakkolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan. Ennakollista valvontaa on esimerkiksi valvontaviranomaisen käsittelemät lupa-asiat, kuten toimintalupa yksityiselle sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikölle. Lupa-asian käsittelyssä käydään läpi ne lainsäädännön edellytykset, joiden tulee täyttyä toiminnanharjoittajan toiminnassa. Tällä ta-

valla pyritään ennakolta varmistamaan, että toiminta on lainmukaista ja riittävän turvallista asiakkaille.

Viime vuosina sekä Valvira että aluehallintovirastot ovat painottaneet omavalvonnan tärkeyttä ja sen tehostamista ja uudemmassa lainsäädännössä on vahvistettu omavalvonnan asemaa. Esimerkiksi yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 §:n nojalla yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelujen tuottajan sosiaalipalvelut. Palvelujen tuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista. Myös yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 6 §:n nojalla toimipaikassa vastaavan johtajan on laadittava toiminnan laadun varmistamiseksi palvelujen tuottajan ja sen erillisten toimipaikkojen toiminnan kattava omavalvontasuunnitelma silloin, kun palvelujen tuottaja toimii useammassa kuin yhdessä paikassa. Kyseisten lakien nojalla Valvira voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta. Toimiva omavalvonta on palvelujen laadun hallinnan ja palvelutoiminnan kehittämisen väline. Hyvin suunniteltu omavalvonta toimii sujuvasti palvelutoiminnan osana.

Myös terveydenhuoltolaissa säädetään useissa kohdin käytännössä omavalvontaan kuuluvista asioista. Esimerkiksi lain 8 §:n 3 momentissa edellytetään, että terveydenhuollon toimintayksikön tulee laatia suunnitelma laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta. Lain 57 §:n 1 momentin mukaan terveydenhuollon toimintayksikössä on oltava vastaava lääkäri, jonka tulee johtaa ja valvoa toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoitoa.

Kunnan omana toimintanaan tuottamien sosiaalipalvelujen osalta säännökset laadunhallinnasta puuttuvat. Sosiaalihuoltolain uudistusta pohtinut työryhmä ehdotti, että uuteen sosiaalihuoltolakiin sisällytetään säännös omavalvonnasta. Näin on uutta sosiaalihuoltolakia koskevassa hallituksen esityksessä tehtykin (HE 164/2014 vp). Laadunhallintaa koskevat säännökset olisikin perusteltua sijoittaa yleislainsäädäntöön. Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäk-

käiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettuun lakiin (980/2012) on sijoitettu omavalvontaa koskeva säännös (23 §), joka tulee voimaan vuonna 2015. Sen mukaan toimintayksikön johtajan on huolehdittava, että toimintayksikössä järjestetään omavalvonta palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Omavalvontaa varten on laadittava omavalvontasuunnitelma, joka on pidettävä julkisesti nähtävänä. Suunnitelman toteutumista on seurattava ja palveluja kehitettävä toimintayksikön palveluja saavilta iäkkäiltä henkilöiltä, heidän omaisiltaan ja läheisiltään sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella. Valvira voi antaa tarkempia määräyksiä myös tämän omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta.

Jos ennakkollinen valvonta ei tuota toivottua tulosta, aluehallintovirastot ja Valvira voivat puuttua havaittuihin epäkohtiin jälkikäteishuollon keinoin. Jälkikäteiseen valvontaan kuuluvat esimerkiksi asiakkaiden tekemät kantelut ja muut ilmoitukset valvontaviranomaisille. Jälkikäteisessä valvonnassa kyse on jo tapahtuneesta asiasta, jota viranomaisen alkaa jälkikäteisesti tutkia.

Sosiaalihuoltolain 55 §:ssä, kansanterveyslain 42 §:ssä ja erikoissairaanhoidon 51 §:ssä säädetään Valviran ja aluehallintoviraston edellytyksistä tarkastaa kunnan ja kuntayhtymän sosiaali- tai terveydenhuollon toiminta sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy.

Sosiaalihuoltolain 56—57 §:ssä, kansanterveyslain 43—44 §:ssä ja erikoissairaanhoidon 52—53 §:ssä puolestaan säädetään valvontaviranomaisten käytettävissä olevista toimenpiteistä ja seuraamuksista silloin, jos sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin lain vastaista. Käytettävissä olevia keinoja ovat huomautus, huomion kiinnittäminen, määräys puutteiden korjaamisesta, toiminnan keskeyttäminen ja toimintayksikön tai sen osan asettaminen käyttökieltoon. Valvontaviranomainen voi velvoittaa kunnan tai yksityisen palvelujen

tuottajan noudattamaan määräystä sakon uhalla taikka uhalla että toiminta kielletään tai keskeytetään. Luvanvarainen toiminta voidaan viime kädessä lopettaa peruuttamalla siihen annettu lupa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yleislakien säännöksiä vastaavat ohjaus- ja valvontasäännökset toimijoiden tehtävistä ja työnjaosta sekä toiminnan tarkastamisesta ja sitä seuraavista toimenpiteistä ja seuraamuksista on lisäksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 3 ja 75—77 §:ssä, mielenterveyslain (1116/1990) 2 ja 33 a—c §:ssä sekä tartuntatautilain (583/1986) 6—6 a, 10 ja 38 §:ssä. Lisäksi tarkastuksen toimittamisesta ja sitä seuraavista toimenpiteistä ja seuraamuksista säädetään yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 17—22 §:ssä ja yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 17—22 a §:ssä. Työterveyshuoltolain (1383/2001) 24 §:ssä viitataan valvonnan osalta muualla lainsäädännössä olevaan sääntelyyn.

Poikkeuksen edellä kuvastusta valvontarakesteesta muodostaa lastensuojelu, jossa lastensuojelulain (417/2007) 79 §:n mukaan sijaishuoltopaikan toimintaa valvovat lapsen sijoittanut kunta, sijoituskunta ja aluehallintovirasto. Lain 79 §:ssä säädetyn lisäksi aluehallintoviraston on seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa omasta aloitteestaan tapahtuvien tarkastuskäyntien avulla ja valvottava erityisesti rajoitustoimenpiteiden käyttöä lastensuojelussa.

Yleisen terveydenhuollon valvonnan lisäksi potilasvahinkolautakunta on toimivaltainen käsittelemään potilasvahinkolakiin (585/1986) perustuvia korvausasioita. Potilasvahinkolautakunnan tehtävänä on antaa ratkaisusuositus tai lausunto potilasvahinkolain mukaisessa korvausasiassa. Se ei kuitenkaan käsittele hoitohenkilökunnan toimintaa tai käytöstä siltä osin kuin sillä ei ole merkitystä korvausasian ratkaisun kannalta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä määriteltyjen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisten lisäksi yleisinä laillisuusvalvojina toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Ne toimivat yleisinä kanteluviranomaisina ja valvovat myös oma-aloitteisesti virkatoimintaa. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta kuuluu molempien tehtäviin.

keuksien toteutumisen valvonta kuuluu molempien tehtäviin.

Muutoksenhaku ja tosiasiallinen hallintotoiminta

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000, jäljempänä *sosiaalihuollon asiakaslaki*) ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992, jäljempänä *potilaslaki*) säädetään toimenpiteistä asiakkaan ja potilaan aseman ja oikeuksien edistämiseksi. Laeissa on säännökset asiakkaan ja potilaan kohtelusta sekä hänen itsemääräämisoikeudestaan ja toivomustensa ja mielipiteidensä huomioon ottamisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta päätettäessä ja sitä toteutettaessa (sosiaalihuollon asiakaslaki 4, 7—10 §, potilaslaki 3, 4 a, 6—8 §).

Sosiaalihuollon palvelujen saanti määräytyy palvelutapahtumassa tehtävän ammatillisen harkinnan ja sitä seuraavan päätöksen perusteella. Sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaan asiakkaalle on annettava päätös sosiaalihuollon järjestämisestä. Päätöksestä on järjestetty oikaisumenettely ja sitä seuraava muutoksenhakumahdollisuus, joita koskevat säännökset ovat sosiaalihuoltolain 7 luvussa sekä kyseisiä säännöksiä koskevat poikkeukset sosiaalihuollon erityislainsäädännössä.

Terveydenhuollon ammattihenkilö puolestaan päättää yhteisymmärryksessä potilaan tai tämän huoltajan tai muun laillisen edustajan kanssa potilaan hoitoon pääsystä hoitoon pääsyä koskevien säännösten, potilaan yksilöllisen elämäntilanteen ja hoidon tarpeen perusteella. Potilaalla ei ole oikeutta saada mitä tahansa haluamaansa hoitoa. Potilaslain 4 a §:n mukaan terveyden- ja sairaanhoitoa toteutettaessa on potilaalle tarvittaessa laadittava yhteisymmärryksessä potilaan kanssa tämän tutkimusta, hoitoa ja lääkinnällistä kuntoutusta koskeva suunnitelma. Suunnitelmasta tulee ilmetä potilaan hoidon järjestäminen ja sitä koskeva aikataulu. Terveydenhuollossa päätöksenteko eroaa sosiaalihuollosta. Palvelujen toteuttaminen ja hoitotoimenpiteet katsotaan tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, eikä niistä yleensä tehdä hallintopäätöksiä. Terveydenhuollossa päätöksiä

tehdään lähinnä asiakasmaksuja ja hoitoon ottamista koskien. Hoitoon ottamisen osaltaan toimissa ei ole kyse yksilöllisistä hallintopäätöksistä, vaan ne perustuvat ensisijaisesti lääkärin tekemiin ratkaisuihin ja erityisasiantuntemusta vaativiin lääketieteellisiin näkökohtiin, joiden ei ole katsottu sopivan muutoksenhaun kautta tuomioistuinten arvioitaviksi. Terveystieteiden hallintopäätöksiä tehdään kuitenkin tilanteissa, joissa puututaan potilaan etuihin tai oikeuksiin. Hallintopäätöksiä ovat erityisesti mielenterveyslain mukaiset tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä koskevat päätökset ja tartuntatautilain mukaiset, yleisvaarallisiin tartuntatauteihin liittyvät päätökset.

Tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan sellaista hallinnon toimintaa, jolla ei ole varsinaisia oikeudellisia vaikutuksia. Tosiasialliseen hallintotoimintaan voi sisältyä myös julkisen vallan käyttöä. Tällöin viranomaisen käytännön toimenpiteillä vaikutetaan suoraan hallintotoiminnan kohteen oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Terveystieteiden hallintotoiminnassa tällaisia ovat esimerkiksi toimenpiteet, joilla puututaan potilaan itsemääräämisoikeuteen tai henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, esimerkiksi potilaan toimittaminen mielenterveyslaissa tarkoitettuna tarkkailulähteen perusteella psykiatriseen sairaalaan.

Tosiasiallinen hallintotoiminta jää hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle, mutta sitä koskevat hallintolain (434/2003) 2 luvussa mainitut hallinto-oikeudelliset periaatteet ja muut hyvän hallinnon vaatimukset.

Tilanteissa, jossa toimivaltainen terveydenhuollon ammattihenkilö tai sosiaalihuollon viranhaltija evää henkilöltä hoidon kokonaan kunnan toimintayksikössä, ostopalveluna hankittuna tai palvelusetelillä järjestettynä, hän voi saattaa asian hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Muistutusmenettely

Tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa asiakkaan tai potilaan käytössä ei ole hallintopäätöstä muutoksenhakumahdollisuuksiin, palveluunsa tai kohteluunsa tyytymättömän asiakas tai potilas voi tehdä muistutuksen. Muistutuksesta on säädetty asiakaslain 23 §:ssä ja potilaslain 10 §:ssä. Muistutus

voidaan tehdä sekä julkisesta että yksityisestä sosiaali- ja terveydenhuollosta.

Muistutus tehdään sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle taikka terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Edellä mainituilla henkilöillä on arvioitu olevan parhaat mahdollisuudet toimivaltansa nojalla vaikuttaa tilanteen muuttamiseksi, jos muistutus antaa siihen aiheen. Potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain esitöiden mukaan tavoitteena on todettu olevan potilaalle ja asiakkaalle helppo, joustava ja nopea keino esittää mielipiteensä sille yksikölle, jossa hän on hoidettavana tai saa palveluja, taikka henkilölle, joka palveluista vastaa ja jolla on mahdollisuudet vaikuttaa tilanteen pikaiseen korjaamiseen (HE 185/1991 vp; HE 137/1999 vp).

Vapaamuotoisella, pääasiassa kirjallisesti tehtävällä muistutuksella, asiakas tai potilas voi tuoda toiminnasta vastaavan ammattihenkilön tietoon palvelussaan tai kohtelussaan kokemansa epäkohdan. Sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:n ja potilaslain 11 §:ssä säädetään sosiaali- ja potilasasiamiesten velvollisuudesta auttaa muistutuksen tekemisessä. Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan tai potilaan oikeutta kannella hoidostaan tai hoitoon liittyvästä kohtelustaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvovalle viranomaisille.

Sosiaalihuollon asiakaslain hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä muistutuksen osalta pidettiin tärkeänä, että muistutuksen yhteydestä normaaliin muutoksenhakuun säädetään nimenomaisesti, ja ettei muistutuksen tekeminen rajoita kansalaisten oikeuksia normaaliin muutoksenhakuun. Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään myös, että muistutusmenettelyn mahdollistaminen parantaa asiakkaan asemaa: muistutuksen käyttöä koskevat säännökset antavat mahdollisuuden joustavasti ja ilman kohtuutonta viivytystä saada aikaan parannusta tilanteissa, joissa asiakas on kohteluunsa tyytymätön (StVM 18/2000, PeVL 7/2000, HaVL 7/2000).

Säännösten mukaan muistutukseen on vastattava kohtuullisessa ajassa sen tekemisestä. Kohtuullista aikaa ei ole lainsäädännössä täsmennetty. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kohtuullinen aika on pääsääntöisesti

noin kuukauden tai 1—2 kuukautta asian ollessa erittäin ongelmallinen ja vaatiessa selvitystyötä (17.10.2007 Dnro 502/4/06). Valvira on antanut muistutusmenettelyä koskien ohjeistusta, jonka mukaan kohtuullisena aikana pidetään 1—4 viikkoa. (ohjauskirje *Muistutusmenettelystä sosiaalipalveluissa* 21.6.2010 dnro 4476/05.00.04/2010 ja ohje *Muistutusmenettelystä ja siihen liittyvistä käytännöistä terveydenhuollossa* 5.3.2012 dnro 1814/ 06.00.00.05/2012). Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kohtuullista ja viivytyksetöntä käsittelyaikaa arvioidessaan katsonut käsittelyajan kohtuullisuuden määrittävän myös samaan asiaryhmään kuuluvien asioiden keskimääräisen käsittelyajan perusteella (10.5.2012 dnro 1587/4/11).

Valviran ohjauksen mukaan sosiaalihuollon toimintayksiköissä pitää sopia menettelytavoista asiakkaan tekemän muistutuksen käsittelemiseksi asianmukaisesti. Asiakas pitää ensisijaisesti ohjata selvittämään tilanne hänen asiaansa hoitaneiden henkilöiden tai esimiesten kanssa heti, kun ongelmia ilmenee. Valvira myös suosittaa, että toimintayksiot analysoivat säännöllisesti muistutukset ja yhteydenotot palvelujensa laadun kehittämiseksi, sillä muistutusten asianmukainen käsittely on osa palvelujen hyvää laatua ja laadun kehittämistä. Kunnille muistutuksien saatu palaute on tärkeää, jotta ne voivat tarvittavilta osin suunnata toimintaansa nopeastikin uudestaan.

Sosiaalihuollon asiakaslain perustelujen mukaan asiakkaan tulisi aina saada selkeä ja asiallinen vastaus muistutukseensa. Eriyistä huomiota olisi kiinnitettävä vastauksen ymmärrettävyyteen asiakkaan kannalta. Vastauksesta olisi myös käytävä ilmi, mihin toimenpiteisiin muistutuksen johdosta on mahdollisesti ryhdytty tai miten asia on muuten tarkoitettu hoitaa. (HE 137/1999 vp) Sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n 2 momentin mukaan muistutuksesta annettuun vastukseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Myös Valviran terveydenhuollon muistutusmenettelyä koskevassa ohjeessa on todettu, että muistutukset on käsiteltävä huolellisesti ja asianmukaisesti. Asia on tutkittava puolueettomasti ja riittävän yksityiskohtaisesti ja muistutukseen annettava ratkaisu on aina perusteltava. Ratkaisussa on myös todet-

tava, mihin toimenpiteisiin muistutuksen johdosta on ryhdytty, tai miten asia on muuten ratkaistu.

Potilaslain 10 §:n 3 momentissa säädetään potilaan neuvonnasta asian vireille panemiseksi toimivaltaisessa viranomaisessa tai toimielimessä sellaisissa tilanteissa, joissa muistutusta käsiteltäessä ilmenee, että potilaan hoidosta tai kohtelusta saattaa seurata potilasvahinkolaissa tarkoitettu vastuu potilasvahingosta, vahingonkorvauslaissa (412/1974) tarkoitettu vahingonkorvausvastuu, syytteen nostaminen, terveydenhuollon ammatinharjoittamislainsäädännössä tarkoitettu ammatinharjoittamisoikeuksien poistaminen, rajoittaminen tai kurinpitomenettely taikka muussa laissa säädetty kurinpitomenettely.

Muistutusmenettelyn käyttö

Sosiaali- ja terveydenhuollon muistutuksia koskevan tiedon kokoamiseksi ei ole yhteinäistä tiedonkeruujärjestelmää eikä siten saatavissa valtakunnallisesti kattavaa tilastotietoa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:n mukaan sosiaaliasiamiesten tehtävänä on seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle. Näistä selvityksistä saatavan tiedon perusteella sosiaalihuollon muistutuksia tehdään kunnissa melko vähän. Kerätty tieto ei ole kuitenkaan yhteismitallista, sillä selvityksiin saattaa olla kirjattuna vain ne muistutukset, joiden laadinnassa sosiaaliasiamies on avustanut. Jos kunnat ovat toimittaneet sosiaaliasiamiesten tietoon vuoden aikana tehtyjen muistutusten määrän, myös nämä tiedot voivat olla kirjattuna selvityksiin. Käytännössä kunnilla ei ole välttämättä itselläkään tietoa tehtyjen muistutusten kokonaismäärästä. Osassa kunnista kukin sektori tietää vain omalle alueelleen tulleet muistutukset eivätkä kokonaismäärät ole esimerkiksi edes perusturvajohtajan tiedossa (Loippo Satu: Sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2012; Asiakkaiden aseman ja oikeuksien tarkastelua Akaan, Hämeenlinnan ja Riihimäen kaupungeissa sekä Hattulan, Hausjärven, Janakkalan, Lopen ja Urjalan kunnissa).

Potilasasiamiehelle ei ole potilaslaissa vastaavaa velvoitetta selvityksen antamiseen kuin sosiaaliasiamiehelle on sosiaalihuollon asiakaslaissa asetettu. Muistutusmenettely on omaksuttu osaksi vakiintunutta käytäntöä etenkin suurimmissa toimintayksiköissä. Kaikissa toimintayksiköissä näin ei ole kuitenkaan tapahtunut.

Esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriltä saatujen tietojen mukaan sairaanhoitopiirin alueella tehtiin 806 muistutusta vuonna 2010, 912 muistutusta vuonna 2011 ja 896 muistutusta vuonna 2012 (sairanhoitopiirin alueella asuu noin 28 prosenttia väestöstä ja sairaanhoitopiirin sairaaloissa hoidetaan lähes 500 000 potilasta vuosittain). Vuodelta 2011 olevan Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin potilasturvallisuusraportin mukaan yhtymähallinnon kautta muistutuksista käsiteltiin 33 kappaletta. Vain harvoin sairaanhoitopiiri on joutunut toteamaan muistutuksen aiheelliseksi. Arviolta noin joka kymmenes muistutuksista on johtanut kantelun tekemiseen valvoville viranomaisille.

Etelä-Suomen lääninhallituksen virkamiehen vuonna 2009 laatiman artikkelin mukaan Itä-Uudeltamaalta ja Uudeltamaalta tulleiden terveydenhuollon kantelujen käsittelyssä ilmeni, että ainoastaan 8,5 prosentissa vuosina 1998—2008 tehdyissä kanteluissa oli tehty muistutus terveydenhuollon organisaatioon ennen lääninhallitukselle kantelua. Näiden kanteluiden osuus oli vuosina 2006—2008 Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson alueella 7,8 prosenttia ja Kanta- ja Päijät-Hämeen alueella 8,1 prosenttia (Leskinen – Mussalo-Rauhamaa – Frantsi-Lankia – Riihelä: Näkykö terveydenhuollon muuttuva toimija- ja toimintarakenteen Etelä-Suomen lääninhallitukseen tulleissa kanteluissa? Suomen Lääkäri-lehti 20/2009).

Kantelut

Hallintokantelun käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Hallintolakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että hallintokantelulla tarkoitetaan ylempälle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiäntoa virkatoimen virheellisyydestä taikka vi-

ranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Hallintokantelu koskee viranomaisten kaikkea toimintaa, lähtökohtaisesti myös tosiasiallista hallintotoimintaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa kanteluvoimaisuus on hallintolain esitöiden määritelmää laajemmin ulotettu koskemaan myös yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden toimintaa. Yksityiset toiminnanharjoittajat harjoittavat sosiaali- ja terveydenhuollossa vastaavan kaltaista tosiasiallista toimintaa kuin julkiset toimijatkin.

Hallintolakiin ei sisälly säännöksiä kantelun tekemisestä tai seuraamuksista. Kantelu voidaan tehdä virkamiehelle tai viranomaiselle, jonka toimivaltaan kuuluu kantelun kohteena olevan virkamiehen, viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan toiminnan valvonta.

Kantelun voi tehdä kuka tahansa, eikä asian tarvitse koskea kantelijan omaa asiaa. Kantelun tekeminen ei perusta tekijälle asianosaisasemaa, eikä se ole sidottu määrämöön.

Kantelussa virkamiehen, viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan taikka yksityisen sosiaali- tai terveydenhuollon tuottajan tai yksittäisen työntekijän menettelyä tai toimintaa väitetään lainvastaiseksi, virheelliseksi, tai epäasianmukaiseksi taikka siinä ilmoitetaan näiden toimijoiden tehtävien hoitamattomuudesta tai laiminlyönnistä.

Kantelu voi olla joskus myös käytännössä sama asia kuin ilmoitus tai ilmiänto, joita kaikki voivat tehdä Valviraan ja aluehallintovirastoille terveyden- ja sosiaalihuollon toimijoiden toiminnasta.

Kantelu ei ole muutoksenhakekeino eikä sillä siten voi muuttaa tai kumota hallintopäätöstä. Kanteluasiassa ei päätetä kenenkään oikeudesta tai edusta, kuten hallintoasian käsittelyssä yleensä. Kantelupäätös on valvontaviranomaisen kannanotto kantelun kohteena olleen toiminnan oikeellisuudesta ja siihen voi sisältyä hallinnollista ohjausta, kuten käsityksen ilmaiseminen, huomion kiinnittäminen ja huomautus. Kantelusta annettavaan ratkaisuun ei ole valitusoikeutta. Valitusoikeuden puuttuminen perustuu hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:ään, jonka mukaan hallinto-oikeuteen voidaan valittaa vain päätöksestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty

tutkimatta. Hallinnollisen muutoksenhakuvoimien ulkopuolelle jää tosiasiallinen hallintotoiminta.

Kantelun käsittely voi johtaa varsinaisen kanteluasian ratkaisun lisäksi tilanteeseen, jossa viranomaisen puuttuu kantelun kohteena olevan oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen esimerkiksi rajoittaen kantelun kohteena olevan sairaanhoitajan tai lääkärin ammattioikeuksia. Tällöin kantelu on synnyttänyt myös varsinaisen hallintoasian käsittelyn ja erillisen valituskelpoisen ratkaisun.

Kantelut ovat samalla yksilön oikeusturvakkeinoja ja osa yleistä valvontajärjestelmää. Yleisen valvontajärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että toiminta on lainsäädännön mukaista, ja taata näin oikeusturvan toteutuminen käytännössä. Kantelu on valvontaviranomaiselle yksi hyvä keino saada tietoa toimintakentästä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien kanteluiden käsittelyssä ja ratkaisun antamisessa aluehallintovirastot ja Valvira noudattavat hallintolakia. Hallintolain 4 §:n 3 kohdan mukaan hallintokanteluasioita käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Hyvän hallinnon perusteet on kirjattu hallintolain 2 lukuun. Luku sisältää säännökset hallinnon oikeusperiaatteista, palveluperiaatteesta, neuvonnasta, hyvästä kielenkäytöstä ja viranomaisten yhteistyöstä. Hallintolain 7 lukuun sisältyy säännökset päätöksen muodosta (43 §), sisällöstä (44 §) ja perustelemisesta (45 §) sekä valitusosoituksesta ja valituskelvottomuudesta ilmoittamisesta (47 ja 48 §). Tiedoksianto ja tiedoksiantomenettelyä koskevat säännökset ovat hallintolain 9 ja 10 luvuissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ei ole erillissääntelyä kanteluiden käsittelyä kanteluiden vanhentumisaikojen lukuun ottamatta. Sosiaali- ja terveysministeriön, Valviran ja aluehallintovirastojen tutkittavaksi otettavat kantelut voivat nykyisin koskea enintään viisi vuotta vanhoja asioita. Tätä vanhempi asia voidaan ottaa käsittelyyn, jos siihen on erityistä syytä. (sosiaalihuoltolaki 59 §, kansanterveyslaki 45 §, erikoissairaanhoitolaki 53 a §, kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki 78 §, mielenterve-

yslaki 33 d §, laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 24 §, laki yksityisistä sosiaalipalveluista 38 §, laki yksityisestä terveydenhuollosta 22 b §, tartuntatautilaki 38 §).

Valvontaviranomaiset käsittelevät yli viisi vuotta vanhojen tapausten tutkittavaksi ottamisen tapauskohtaisesti. Erityisen syyn on katsottu voivan olla muun muassa silloin, kun kantelun perusteella on todennäköistä, että hoidossa on tapahtunut merkittävä virhe tai laiminlyönti ja tästä on aiheutunut potilaalle merkittävä haitallinen seuraamus. Erityinen syy on myös silloin, kun väitetty virhe tai laiminlyönti on tullut ilmi vasta pitkän ajan jälkeen siten, että kantelua ei ole voitu tehdä määräajassa. Kantelijalla on voinut myös olla erityinen syy olla tekemättä kantelua viiden vuoden määräajassa. Esimerkiksi jos potilaana on ollut lapsi tai nuori, joka vartuttuaan haluaa selvittää merkittävänä pidettävää virhettä tai laiminlyöntiä.

Harkintaan kuuluu hallintolain 6 §:ssä säädetty viranomaistoimien suhteellisuusperiaate: viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämä tarkoittaa myös muun muassa sitä, että viranomaisen saa ja voi ryhtyä asiassa vain niihin toimiin, jotka se katsoo asian hoidon vuoksi olevan perusteltua ja välttämätöntä. Viranomaistoimia ei pidä aloittaa tarpeettomasti. Tarpeetonta asian käsittelyä viranomaistoimin voi olla esimerkiksi silloin, kun asia tulisi riittävästi hoidettua myös toimintayksikön omin toimin. Viranomaistoimien tarpeellisuuteen vaikuttaa myös hallintolain 7 §:n palveluperiaate, johon sisältyy velvoite viranomaiselle hoitaa asiat tuloksellisella tavalla.

Hallintolakiin on lisätty uusi hallintokantelua koskeva 8 a luku, joka tuli voimaan 1. päivänä syyskuuta 2014. Uusi luku sisältää hallintokantelun tekemistä ja käsittelyä sekä kantelun johdosta annettavaa hallinnollista ohjausta koskevat säännökset. Samalla kumottiin hallintolain kantelukäsittelyä koskeva 4 §:n 3 momentti. Hallintokantelun käsitettä ei edelleenkaan esitetä määriteltävän käsitteen vakiintuneisuuden vuoksi. (HE 50/2013 vp)

Hallintolain 8 a luvulla vahvistetaan vakiintuneen käytännön mukainen jokaisen oikeus hallintokantelun tekemiseen ja sääde-

tään kantelun muodollisista perusedellytyksistä. Hallintokantelun käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä täsmennetään edellyttämällä valvovan viranomaisen ryhtyvän niihin toimenpiteisiin, joihin se katsoo kantelun perusteella olevan aiheutta. Sääntelyn tarkoituksena on taata riittävä harkintavalta ja joustavuus kantelujen käsittelyssä. Lisäksi on säädetty hallintokanteluille lähtökohtaisesti kahden vuoden vanhentumisaika sekä hallintokantelun johdosta valvottavalle annettavasta hallinnollisesta ohjauksesta.

Kyseisen muutoksen tavoitteena on: ”selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä lisätä laillisuusvalvonnan kokonaisvaikuttavuutta mahdollistamalla kanteluja käsittelevien viranomaisten valvontaresurssien käyttö ja suuntaaminen nykyistä paremmin”.

Hallintokantelun luonnetta ja sitä koskevia säännöksiä käsitellyt kantelutyöryhmä ehdotti osana kantelujen käsittelyä koskevan sääntelyn täsmentämistä, että sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluiden käsittely muutettaisiin tapahtuvaksi hallintokanteluja koskevien uusien yleisten säännösten mukaisesti. Tämä tapahtuisi viittaamalla sosiaali- ja terveydenhuollon säännöksissä uuteen hallintolain 8 a lukuun. Hallintokantelua koskevia säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasioihin ja riippumatta siitä, onko kyse yksityisestä vai julkisesta toiminnasta. (Kantelutyöryhmän loppuraportti; Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2012)

Kantelut ja muut valvonta-asiat Valvirassa

Kanteluiden määrät ovat Suomessa kasvaneet kaikilla toimialoilla 2000-luvulla.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskukseen (TEO) tuli viraston perustamisen (1. joulukuuta 1992) jälkeen ensimmäisten vuosien aikana tutkittavaksi vuosittain 60—110 terveydenhuollon kanteluasiaa. Määrä nousi vähitellen vuosi vuodelta siten, että vuonna 2012 TEO:n toimintaa jatkaneen Valviran tutkittavaksi tuli lähes 400 terveydenhuollon kantelua. Niiden osuus kaikista vuoden aikana vireille tulleista terveydenhuollon valvonta-asioista (1 247) oli noin kolmannes. Vireille tulleiden kantelujen määrä väheni edellisestä vuodesta 48 kantelulla, mutta muita

valvonta-asioita tuli vireille 193 enemmän kuin vuonna 2011. Vireille tulleiden muiden terveydenhuollon valvonta-asioiden määrä on noussut viime vuosina vielä huomattavasti enemmän kuin kantelujen. Muita valvonta-asioita tulee vireille muun muassa terveydenhuollon toimintayksikköjen, apteekkien ja muiden tahojen ilmoitusten perusteella sekä jonkin verran myös oma-aloitteisesti vireille otettuina. Kun muita valvonta-asioita tuli TEO:ssa vireille 1990-luvulla vuosittain runsaat 100 asiaa, määrä on noussut 2000-luvun lopulla ja erityisesti vuodesta 2010 lähtien nopeasti.

Vuonna 2012 terveydenhuollon valvonta-asioita ratkaistiin 1 237. Valvonta-asioiden lisäksi Valviraan tuli 174 valvonta-asioihin liittyvää lausuntopyyntöä, joiden perusteella selvitetiin potilaiden hoidon asianmukaisuutta. Kaikkiaan viimeisen seitsemän vuoden aikana Valviralle (ja sitä edeltäneelle TEO:lle) tulleiden terveydenhuollon valvonta-asioiden määrä on lähes kaksinkertaistunut (585 asiaa vuonna 2005 ja 1 247 asiaa vuonna 2012).

Valvira käsittelee vireille tulleet asiat riskinarvion perusteella kiireellisyysjärjestyksessä. Ilmoituksilla vireille tulleet asiat ovat usein niitä, joissa potilasturvallisuus vaarantuu selvästi, ellei ammattihenkilön toimintaan puututa nopeasti. Vakavien asioiden lisääntymistä kuvaa osaltaan myös se, että terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnassa käsiteltyjen asioiden määrä on noussut viime vuosina. Lautakunnassa käsiteltiin yhteensä 33 asiaa vuonna 2006, 86 asiaa vuonna 2009, 115 asiaa vuonna 2010 ja 135 asiaa vuonna 2011. Lautakunta käsittelee terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamista tai menettämistä koskevat, ammatinharjoittamisoikeuden takaisinsaamiseen liittyvät sekä kurinpitoa koskevat asiat. Tässä tilanteessa kantelut, joissa potilasturvallisuusriski harvoin on yhtä suuri kuin ilmoituksilla vireille tulleissa asioissa, joutuvat odottamaan käsittelyä jopa parikin vuotta.

Lähes 200 valvontailmoituksen lisäys vuonna 2012 aiheutti merkittävän työmäärän kasvun Valvirassa, sillä ilmoituksella vireille tulevat asiat ovat tavallisesti niin sanottuja raskaan valvonnan asioita, joista seuraa usein

ammattioikeuksien rajoittaminen tai poistaminen. Vuonna 2012 tehtiin 95 päätöstä poistaa oikeudet terveydenhuollon ammattihenkilöltä (89 kappaletta vuonna 2011), oikeuden rajoittamista koskevia päätöksiä tehtiin 45 (26 kappaletta vuonna 2011) ja kirjallisen varoituksen sai näiden lisäksi 12 (16 kappaletta vuonna 2011) ammattihenkilöä.

Keskeneräisiä terveydenhuollon valvonta-asioita oli 994 kappaletta vuodenvaihteessa 2012—2013 (2011—2012 vuodenvaihteessa keskeneräisiä asioita oli 984 kpl). Ne ovat aiheuttaneet käsittelyaikojen pitenemisen ja asianosaisten oikeusturvan heikkenemisen. Keskeneräisten valvonta-asioiden määrä kasvoi, vaikka asioita pystyttiin, muun muassa työprosesseja parantamalla ja asiaruuhkan purkuun palkatun lisähenkilöstön voimin, ratkaisemaan enemmän kuin edellisenä vuonna. Työmäärän lisäystä vastaaviin voimavaroiksi ei ole kuitenkaan ollut mahdollisuutta.

Vuonna 2011 Valvirassa ratkaistuista terveydenhuollon valvonta-asioista 20 prosentissa asian käsittely oli kestänyt yli 17 kuukautta ja 10 prosentissa yli 23 kuukautta. Vuonna 2011 ratkaistuissa kanteluasioissa, joissa on harvoin potilasturvallisuuden vuoksi priorisoitavia asioita, käsittelyajat olivat tätäkin pitempiä; 20 prosentissa ratkaistuista kanteluista käsittelyaika oli yli 20 kuukautta ja 10 prosentissa yli 26 kuukautta. Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt useampia kertoja huomiota kanteluasioiden pitkiin käsittelyaikoihin Valvirassa. Eduskunnan oikeusasiamies on heinäkuussa 2013 antamassaan päätöksessä todennut havainneensa pitkien käsittelyaikojen johtuvan resurssivajauksesta.

Sosiaalihuollon valvonta-asiat ovat kuuluneet Valviralle vuoden 2010 alusta alkaen. Toisin kuin terveydenhuollossa, sosiaalihuollon valvonnassa ei ennen Valviraa ollut TEO:n kaltaista valtakunnallista keskusviraston ohjausta. Lääninhallitukset suorittavat sosiaalihuoltolain määrittämää sosiaalihuollon suunnittelua, ohjausta ja valvontaa alueillaan.

Valviralle tuli uusia sosiaalihuollon valvonta-asioita 171 kappaletta vuonna 2010, 96 kappaletta vuonna 2011 ja 114 kappaletta vuonna 2012. Valvonta-asioiden määrän väheneminen vuodesta 2010 selittyy sillä, että

Valviran aloittaessaan toimintaa sosiaalihuollon valvonnan osalta, sosiaalihuollon valvonta-asioihin ohjautui myöhemmin terveydenhuollon valvontaan kuuluvaksi todettuja asioita. Kanteluasioiden määrä sen sijaan on noussut toiminnan käynnistymisen jälkeen merkittävästi. Valviralle tuli uusia sosiaalihuollon kanteluja 4 vuonna 2010, 14 vuonna 2011 ja 70 vuonna 2012. Vuoden 2013 ensimmäisen vuosineljänneksen aikana kanteluita on tullut 54 kappaletta. Jos kanteluiden kehityssuunta jatkuu vastaavana koko vuoden, kanteluiden ja siten valvonta-asioiden määrä tulee kasvamaan huomattavasti kahdesta edellisestä vuodesta. Valviran sosiaalihuollon valvonta-asioista ratkaistiin 39 kappaletta vuonna 2010, 109 kappaletta vuonna 2011 ja 82 kappaletta vuonna 2012.

Lähes puolet vuonna 2012 ratkaistuista ja vuoden lopussa keskeneräisinä olleista sosiaalihuollon valvonta-asioista (yhteensä 160) koski vanhustenhuoltoa (76 kpl), noin viidesosa lastensuojelua (29 kpl) ja noin 9 prosenttia toimeentulotukea (14 kpl). Vanhustenhuollon kanteluasioissa näyttäytyivät usein vanhusten asumispalvelujen järjestämisen oikea-aikaisuuteen, palvelujen laatuun tai asiakkaiden kohteluun liittyvät epäkohdat. Puutteet asiakasturvallisuudessa, virheet lääkehoidon toteuttamisessa sekä epäilyt henkilökunnan pätevydestä ja riittämättömydestä ovat myös toistuvasti esille nostettuja epäkohtia. Toimeentulotukea koskevat valvonta-asiat ovat liittyneet säädettyjen määräaikojen toteutumiseen kunnissa. Lastensuojelussa tyytymättömyyden kohteena ovat olleet toiminnan asianmukaisuus sijaishuoltoyksiköissä, asiakkaan kohtelu lastensuojelua toteutettaessa, huostaanoton ja sijaishuoltoon sijoittamisen perusteet, rajoittamistoimenpiteiden käyttö sekä sosiaalityöntekijöiden kelpoisuus. Kyseisistä valvonta-asioista vuoden aikana ratkaisu annettiin joka neljanteen (41 kpl) ja lähes yhtä monta siirrettiin toisen toimijan käsiteltäväksi (39 kpl). Tehdyistä valvontaratkaisuksista 40 prosenttia johti toimenpiteeseen.

Sosiaalihuollon valvonnassa on toteutettu myös sosiaalihuollon valvontaohjelmien mukaisia suunnitelmaperusteista valvontaa yhteisesti aluehallintovirastojen kanssa. Kyseistä valvontaa on toteutettu periaatteellisesti

tärkeissä tai laajakantoisissa asioissa tai aluehallintovirastojen valvontakäytäntöjen yhtenäistämiseksi. Valviran vanhustenhuollon selvityksen perusteella valvontaan otettiin 13 vanhustenhuollon yksikköä vuonna 2010, toimeentulotuen määräaikojen kartoituksen perusteella valvontaan otettiin 33 kuntaa vuonna 2011, vuonna 2012 ei aloitettu suunnitelmaperusteista valvontaa ollenkaan ja vuonna 2013 suunnitelmaperusteiseen valvontaan on otettu lastensuojelun itsemääräämisoikeuksien toteutumisesta tehdyn selvityksen perusteella 12 lastensuojeluyksikköä.

Kantelut ja muut valvonta-asiat aluehallintovirastoissa

Aluehallintovirastoja edeltäneille lääninhallituksille tehtyjen kantelujen määrä kasvoi voimakkaasti 2000-luvun alussa. Lääninhallituksille tehtiin niiden viimeisenä toimintavuonna 2009 yli 65 prosenttia enemmän kanteluja kuin vuonna 2000 (1 852 kappaletta vuonna 2000, 3 060 kappaletta vuonna 2009).

Vuosina 2010—2012 vireille tulleiden kantelujen määrä on pysynyt terveydenhuollossa suhteellisen samalla tasolla. Vuonna 2010 terveydenhuollossa tehtiin 1 140 kantelua, kun vuonna 2012 määrä oli 1 136. Sosiaalihuollossa kanteluja tehtiin 696 kappaletta vuonna 2010 ja 730 kappaletta vuonna 2012, eli kasvua on ollut noin 5 prosenttia. Aluehallintovirastot ratkaisivat vuonna 2010 terveydenhuollossa 1 072 ja sosiaalihuollossa 759 kantelua. Vuonna 2012 kanteluja ratkaistiin terveydenhuollossa 980 ja sosiaalihuollossa 570 kappaletta. Vuonna 2013 sosiaali- ja terveydenhuollon kantelujen yhteenlaskettu käsittelymäärä AVEissa oli 1 925.

Sosiaalihuollossa kanteluja tehtiin eniten vanhustenhuoltoa, lastensuojelua ja toimeentulotukea koskien. Terveydenhuollon osalta eniten kanneltiin perusterveydenhuoltoa koskien.

Terveydenhuollon valvonta-asioiden (sisältää kantelut) mediaani oli vajaat 6 kuukautta ja 80 prosenttia asioista ratkaistiin keskimäärin 16 kuukaudessa. Sosiaalihuollon valvonta-asioiden (sisältää kantelut) käsittelyaikojen mediaani oli 5 kuukautta ja keskimääräinen käsittelyaika oli 9 kuukautta.

Kantelut muodostavat vain osan aluehallintovirastojen valvonta-asioista. Valvonta-asioiden määrä on myös kokonaisuudessaan kasvanut viime vuosina. Siltä osin kuin joissain aluehallintovirastoissa kantelujen määrä on vähentynyt, muun valvonnan osuus on lisääntynyt.

Kantelujen viiveetön käsittely on ollut lääninhallitusten/ aluehallintovirastojen kireässä resurssitilanteessa haaste, johon ei ole pystytty vastaamaan siitä huolimatta, että virastoissa on lähes joka vuosi ratkaistu edellisvuotta enemmän kanteluja.

Pääsääntöisesti alle puolet käsitellyistä sosiaalihuollon kanteluista johti toimenpiteisiin vuonna 2012.

1.2 Nykytilan arviointi

Muistutusmenettelyn ongelmat

Valviran valvonta-asioiden käsittelyssä saaman tiedon perusteella muistutusmenettelyä ja muistutukseen vastaamista ei ole järjestetty eikä ohjeistettu sosiaalihuollon toimintayksiköissä riittävän hyvin. Myös terveydenhuollon osalta Valvira on havainnut muistutuksen käsittelyssä vakavia puutteita. (Valviran ohjauskirjeet) Asiakkaat eivät välttämättä saa aina muistutukseen vastausta kohtuullisessa ajassa, tai muistutukseen on vastattu suullisesti. Terveydenhuollossa muistutuksiin ei ole läheskään aina vastattu. Kun vastaus on annettu, se on monesti tehty liian yleisellä tasolla tavalla, jota potilas ei ymmärrä.

Vuonna 2007 tehdyssä Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen -selvityksessä (STM selvityksiä 2007:18) todettiin, että osa asiakkaista kokee muistutuksen tekemisen vaikeaksi ja osa pelkää muistutuksen aiheuttamia seurauksia itselleen tai palveluilleen. Muistutusten käsittelyssä on ilmennyt ongelmia, sillä muistutusta ei aina merkitä asianmukaisesti saapuneeksi kuntaan eikä asiakkaalla ole mahdollisuutta seurata asiansa käsittelyn etenemistä. Toisinaan kunnissa on ollut epäselvää, kenen tulisi vastata muistutukseen. Muistutuksia on esimerkiksi ohjattu muistutuksen kohteena olleen henkilön käsiteltäväksi.

Vaikka valvontaviranomaiset ovat viime vuosina ohjeistaneet ja opastaneet sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä muistutusmenettelyn aktiiviseen käyttöönottoon, ei muistutusmenettely ole vakiinnuttanut asemaa tehokkaana ensisijaisena keinona ratkaista kohteluunsa tyytymättömän henkilön asiaa. Lisäksi muistutusmenettelyn käytöstä huolimatta samassa asiassa tehdään varsin usein myös kanteluja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ei ole olemassa sääntelyä, joka mahdollistaisi valvontaviranomaiselle tehdyn kantelun siirtämisen muistutuksena käsiteltäväksi sellaisessa tilanteessa, jossa asia olisi perusteltua käsitellä palveluntuottajan omassa sisäisessä järjestelmässä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei myöskään mahdollista sitä, että aluehallintovirasto voisi edellyttää, että ennen kuin se ryhtyy käsittelemään kantelua, tulisi asia pyrkiä selvittämään palveluntuottajan sisäisessä muistutusmenettelyssä.

Muistutuksen ensisijaisuutta kanteluoikeuden edellytyksenä on ehdotettu useammassa selvityksessä. Terveydenhuollon valvonnasta helmikuussa 2012 valmistuneen erillisen selvityksen mukaan terveydenhuollossa olisi tärkeä kehittää ja vahvistaa toimijoiden omaa valvontaa ja vahvistaa muistutusmenettelyä. Työryhmän ehdotuksen mukaan kantelujen ja muistutusten käsittelyä koskevat säännökset potilaslaissa, terveydenhuollon ammattihenkilölaissa sekä terveydenhuollon järjestämismallisuutta koskevissa laeissa tulisi muuttaa siten, että potilaiden väitteet ja vaatimukset hoidon epäkohdista ja puutteellisuuksista käsiteltäisiin ensi vaiheessa muistutusmenettelyssä. (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiota 2012:8; Terveydenhuollon valvontatyöryhmän mietintö).

Samoin aluehallintovirastojen kantelujen kehittämishankkeen selvityshenkilöraportissa (Sami Kouki; Aluehallintovirastojen valtakunnallinen kantelujen ja siihen liittyvien prosessien kehittämishanke; Osaprojekti 1; Selvityshenkilön raportti 2011) ehdotettiin sosiaalihuollon asiakaslakiin ja potilaslakiin lisättäväksi säännökset, jotka mahdollistaisivat muistutusmenettelyn ensisijaisuuden.. Ehdotuksen tavoitteena oli muun muassa laillisuusvalvonnan painopisteen siirtäminen ennaltaehkäisevään ja oma-aloitteiseen valvon-

taan ja jälkikäteisen kantelukäsittelyn roolin muuttaminen laillisuusvalvontaa täydentäväksi. Myös Etelä-Suomen läänin potilasasiamiestoimintaa käsittelevässä raportissa ehdotettiin muistutuksen ensisijaisuutta kanteluoikeuden edellytyksenä (Julkisen ja yksityisen terveydenhuollon potilasasiamiehet – Raportti potilasasiamiestoinnasta Etelä-Suomen läänissä vuonna 2006; Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisusarjan julkaisut 130/2008).

Muistutusmenettelyn tehokkaampaa käyttöä puoltavat monet seikat. Tärkeimpiä niistä ovat asiakkaan ja potilaan aseman parantamiseksi asetettu yleinen tavoite mahdollisimman nopeasta ja tehokkaasta asian käsittelystä siellä, missä asia on tapahtunut. Muistutusmenettely on asiakkaalle helppo ja matalan kynnyksen keino saattaa oma asia käsitteilyyn. Menettelyä voidaan arvioida myös toimintayksikön etuna, sillä toimintayksikkö voi käsitellä asian itsenäisesti ja omilla resursseillaan ilman kolmansien tahojen puuttumista asiaan. Asian perusteellisella käsittelyllä toimintayksiköissä voidaan vahvistaa toimintayksikön omia menettelyjä ja edesauttaa omaa valvontaa, jossa vastuu toiminnasta on ensisijaisesti toimintayksiköllä itsellään ja vasta toissijaisesti valvontaviranomaisella. Muistutuksen johdosta toimintayksikkö voi vielä asiakas- tai potilassuhteen jatkuessa vaikuttaa itse muistutuksen kohteena olevaan asiaan ja tehdä konkreettisia muutoksia asiassa.

Muutokset kantelukulttuurissa

Niin Valviralle kuin aluehallintovirastoille tehtyjen kantelujen määrä on kasvanut koko 2000-luvun ajan. Kantelumäärien nousulle on arvioiden mukaan useampia syitä. Väestö ikääntyy, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kysyntä ja palvelutapahtumien määrä kasvaa ja sitä myöden perusta ilmoitusten ja kantelujen tekemiselle laajenee. Myös ihmisten odotukset palvelujen laadusta on kasvanut ja tietoisuus käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista lisääntynyt, jolloin kantelun tekemiseen ryhdytään todennäköisesti aiempaa herkemmin. Kantelun tekemisen rajattomuus ja kantelun ilmoitustyyppiin luonne madaltavat kynnystä sen tekemi-

seen. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ei ole harkintavaltaa suovaa tutkintakynnystä. Lisäksi teknisten välineiden kehittyminen, esimerkiksi sähköpostin käytön mahdollisuus kantelun vireillepanossa, on todennäköisesti myötävaikuttanut kanteluiden määrän kasvuun.

Samaan aikaan tarpeiden ja vaatimusten kasvaessa on julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa viime vuosina jouduttu monin paikoin tiukentamaan resursseja, ja kiire toimintayksiköissä on lisääntynyt. Kiire ja vähentyneet resurssit synnyttävät herkemmin virheitä, jotka heijastuvat muun muassa asiakkaiden kanteluina. Myös muutoksilla palvelujärjestelmässä, sen pirstaleisuudella, palvelujen koostumisella monen eri toimijan antamasta palvelusta sekä ostopalvelujen, vuokratyövoiman ja palvelusetelin käytöllä on osaltaan vaikutusta kantelujen määrän kasvuun.

Tilastojen perusteella ei voida todeta, että valvonnanalainen toiminta olisi muuttunut aiempaa virheellisemmäksi, sillä toimenpiteisiin johtaneiden kantelujen suhteellinen osuus ratkaistuista kanteluista on pysynyt jokseenkin samanlaisena kantelujen määrän lukumääräisestä noususta huolimatta (Sami Kouki, s. 54).

Valvontaviranomaisten kokemusten mukaan kanteluasiat ovat paitsi lisääntyneet, myös monimutkaistuneet sisällöllisesti. Kanteluasian käsittely vaatii usein korkeaa ammattitaitoa ja syvällistä perehtymistä asiaan. Asiaan liittyy useita näkökohtia, jolloin myös asian käsittelyssä on usein oltava mukana useampi kuin yksi valmistelija.

Kantelut kuormittavat nykytilanteessa huomattavissa määrin valvontaviranomaisten rajallisia valvontaresursseja. Samalla pidentyneet käsittelyajat heikentävät ihmisten oikeusturvaa ja perustuslain 21 §:n vaatimusta käsittelyn toteutumisesta ilman aiheutonta viivästystä. Esimerkiksi potilasturvallisuusriskejä sisältävien asioiden poimiminen kiireellisesti käsiteltäväksi kasvaneesta ja vaikeasti hallittavasta asamäärästä on erittäin vaikeaa. Lisäksi vanhojen asioiden käsittely on työlästä, eikä niissä ole enää monestakaan syystä mahdollista saada luotettavaa selvitystä asioiden kulusta. Jälkikäteisten valvontiasioiden kasvu vie valvontaviranomaisessa

resursseja ennakoivalta valvonnalta. Kun ennakoivaa valvontaa supistetaan, kasvattaa se jälkikäteisen valvonnan tarvetta. Pitkät käsittelyajat, rajallinen resursointi sekä vanhojen asioiden selvittely ovat oikeusturvakysymyksiä myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköille ja yksittäisille työntekijöille.

Osa valvontaviranomaisille tehdyistä kanteluista on sellaisia, että kantelun käsittely ja asian selvittäminen voitaisiin tehokkaammin ja välittömämmin toteuttaa kantelun kohteena olevassa viranomaisessa tai yksityisen palveluntuottajan toimintayksikössä. Eduskunnan oikeusasiamies on kertomuksessaan vuodelta 2004 todennut, että eduskunnan oikeusasiamiestä lähestytään enenevässä määrin sellaisin kirjein, joista välittyy epäoikeudenmukaisuuden ja tyytymättömyyden kokemuksia, joihin oikeusasiamiehen on mahdollista tuoda helpotusta (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004, s. 12). Selvitysmiesraportin mukaan vastaava tilanne toistuu usein myös aluehallintovirastojen laillisuusvalvonnassa (s. 67). Kantelujen tekijät kantelevat omakohtaisesti vääriksi kokemistaan asioista ilman, että viranomaisilla olisi mahdollisuutta vaikuttaa siihen, minkä luonteisista asioista kanteluja tehdään. Kuitenkin osa kanteluihin sisältyvistä asioista on sellaisia, ettei niitä voi jättää yksinomaan toimijoiden oman käsittelyn varaan, vaan asiakkaalla ja potilaalla on oltava riittävät väylät saada asia käsittelyyn ulkopuoliselle riippumattomalle taholle. Toisaalta mahdollisuudella riippumattomaan valvontaan on myös toiminnan virheitä ennaltaehkäisevä vaikutus. Viranomaistoiminnan puolueeton selvittäminen lisää myös toimintaa kohtaan tunnettavaa yleistä luottamista. Myös kantelun kohteena olevan henkilön kannalta valvovan viranomaisen kannanotto menettelyn hyväksyttävyydestä on osa hänen oikeusturvaansa.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvovalle viranomaiselle tehdyn kantelun siirtämistä palveluntuottajalle itselleen muistutuksena käsiteltäväksi, vaikka kantelussa olisi kyse sen kaltaisesta asiasta, johon voitaisiin tehokkaammin ja nopeammin vaikuttaa palveluntuottajan omassa sisäisessä muistutusprosessissa. Valvova viranomainen voi ohjaukselli-

sesti pyrkiä neuvonnassaan suuntaamaan edellä mainitun tyyppisiä asioita muistutusmenettelyyn, mutta kantelijalla on vapaus valita käsitelläkö asia muistutuksena vai kanteluna. Samoin jo muistutuksena käsitelty asia voi tulla käsiteltäväksi myös kanteluna.

Valvontaviranomaisen tulisi muun muassa hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseksi pystyä harkitsemaan, millä keinoilla sillä oleva kanteluasia hoidetaan. Asian paras hoito ei aina tarkoita asian varsinaista käsittelyä nimenomaan valvontaviranomaisen vaatimuksesta ja sen toimenpitein, vaan parasta asian hoitoa voi nimenomaan olla asian käsittely siellä, missä väitetty epäkohta on tapahtunut, kuten kantelun kohteen olevassa toimintayksikössä.

Kantelujen vanhenemisaika

Vanhempien kuin kaksi vuotta vanhoja olevien kantelujen määrä on arviolta noin 5–10 prosenttia koko kanteluiden määrästä. Vaikka tämä osuus ei ole kovin mittava prosentuaalisesti, se on kasvaneessa kantelumäärässä jo merkittävä. Lisäksi vanhojen asioiden käsittely on työlästä, joten niiden määrällinen prosentuaalinen osuus ei kuvasta samassa suhteessa niiden käsittelyn vaatimaa työmäärää.

Vanhentumisaikana sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä oleva viiden vuoden aikaraja on pitkä. Ajan kuluminen heikentää perusteellisen ja luotettavan käsittelyn edellytyksiä. Niin asiakkaan tai potilaan, toimintayksikön ja valvontaviranomaisen oikeus- turva voi vaarantua, koska vanhemmissa asioissa ei välttämättä saada luotettavaa selvitystä asioiden kulusta.

Ylimpien laillisuusvalvojien kanteluiden vanhentumisaikojen muuttamista koskevista perusteluista (HE 205/2010 vp) todetaan, että eurooppalaisessa vertailussa Suomessa on pitkä kanteluiden vanhentumisaika, joka on Euroopassa pääsääntöisesti yksi vuosi.

Vanhentumisajoilla on merkitystä valvontaviranomaisille saapuvien asioiden määriin. Kasvavaa kantelumäärää ei voida hoitaa kohtuullisilla käsittelyajoilla nykyisillä valvontaresurssilla, ja toisaalta valvontaresurssien jatkuva kasvattaminen ei ole kestävä keino

asian ratkaisemiseksi. Resurssien kasvattamiseen ei myöskään ole käytettävissä määrärahoja nykyisessä tiukassa taloustilanteessa.

Kuitenkin hallintolain 8 a luvun esitöiden mukaan kanteluna käsiteltävien asioiden yksilöllisyydestä johtuen kantelun tekemiselle ei tulisi asettaa ehdotonta määräaikaa, vaan erityisestä syystä myös säännönmukaista vanhentumisaikaa vanhempia asioita tulisi voida ottaa kanteluna tutkittavaksi valvojan viranomaisen niin harkitessa (HE 50/2013 vp, s. 13).

Muutokset valvonnan luonteessa

Viranomaistoiminnan ja sen mukana myös valvonnan luonne on muuttunut yhteiskunnallisten muutosten ja kehityksen mukana. Suunta on ollut enenevässä määrin muun muassa valvonnan riskiperustaisuuden korostamisessa. Valvontaa pyritään suuntaamaan sinne, missä sen oletettu vaikuttavuus on suurinta, tai missä toimijoiden epäasiallinen toiminta aiheuttaa ajateltavissa ollen suurimmat vahingot. Viranomaisvalvontaa keskitetään kaikkein vakavimpiin laiminlyönteihin tai rikkeisiin. Ajattelussa näkyy myös viranomaisten resurssit. Valvottavat asiat on asetettava tärkeysjärjestykseen, kun kaikkea ei ole mahdollista eikä järkevää valvoa. Tästä säädetään nykyisin tarkemmin eräissä laeissa.

Poliisilain (493/1995) 2 ja 3 §:n nojalla ”poliisiin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehoituksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta.” ”Poliisiin tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.” Kullattajaturvallisuuslain (920/2011) 19 §:n mukaan puolestaan ”valvontaviranomaisten on hoidettava tehtävänsä tehokkaalla ja riskinarviointiin perustuen mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.”

Kilpailulain (948/2011) 32 §:ssä on kilpailuvirasto koskeva säännös. Sen mukaan kilpailuvirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Lisäksi pykälässä on säännelty niistä perusteista, joiden nojalla virasto jättää asian

tutkimatta. Asia jätetään muun muassa tutkimatta, jos kiellettyä kilpailunrajoitusta ei voida pitää todennäköisenä, tai asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton. Päätös tutkimatta jättämisestä on tehtävä viipymättä.

Edellä mainitut säännökset viranomaistehävien asettamisesta tärkeysjärjestykseen sekä harkintavaltaa koskevat säännökset asioiden tutkimatta jättämisen perusteista ovat uutta lainsäädäntöä. Ne heijastavat sitä tilannetta, joka valvontaviranomaisilla on toimialoista riippumatta yhteistä: asiat on asetettava tärkeysjärjestykseen, koska käytössä olevat resurssit eivät riitä kaikkien ilmoitettujen asioiden hoitoon. Lisäksi osa ilmoitetuista asioista on sellaisia, joiden käsittely viranomaisvoimin ei ole asian luonteen vuoksi tarkoituksenmukaista.

Kantelujen selvittämistä ja valvontaviranomaisten harkintavaltaa koskevan sääntelyn puutteellisuuden vuoksi suuri osa kanteluista käsitellään täysimittaisessa menettelyssä kaavamaisesti kantelun laadusta ja vakavuudesta riippumatta. Tällöin kantelun kohdetta kuullaan hankkien kirjallinen selvitys. Lisäksi kantelijalle varataan usein mahdollisuus antaa kirjallinen vastine hankituista selvityksistä mahdollisesti useammallakin kierroksella. Hallintokantelumenettely on muodostunut joustamattomaksi ja raskaaksi niissäkin tilanteissa, joissa kantelun väitteet eivät edellyttäisi oikeusturvan toteutumisen tai valvonnan kannalta täysimittaista menettelyä (HE 50/2013 vp).

Valvonnassa on viime vuosina siirrytty toimijoiden oman vastuun korostamiseen. Siinä ensisijainen vastuu toiminnan turvallisuudesta ja lainmukaisuudesta on toimijalla itsellään. Toimijalla tulee olla mahdollisuus ryhtyä korjaamaan epäkohtia omaaloitteisesti ja vapaaehtoisesti, ilman, että viranomaisen on tarve puuttua asioihin esimerkiksi pakkokeinoin. Lainsäädännössä muutos on näkynyt erityisesti laadunhallintaa ja oma-valvontaa koskevana sääntelynä.

Toimijoiden oman vastuun korostamisen rinnalla viranomaistoiminnassa on myös ryhdytty korostamaan viranomaisen omaa ja aktiivista toimintavelvollisuutta tilanteissa, joissa sen omassa toiminnassa epäillään virheellisyttä. Hallintolain 7 a luku sisältää

säännökset oikaisuvaatimusmenettelystä. Sääntely lisättiin hallintolakiin vuonna 2010. Lain esitöiden (HE 161/2009 vp) mukaan oikeusturvan painopiste on ennakkolisessa oikeusturvassa, ja oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen on syytä nähdä keinona nostaa uudella tavalla esiin hallintoviranomaisten omaa tehtäväalaa hallinnon virheiden korjaamisessa. Tämä vahvistaa samalla laajempaa rakenteellista tavoitetta pitää oikeusturvan painopiste mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Myös hallinnon palveluperiaate edellyttää, että viranomaiset puuttuvat viipymättä toiminnassaan tai päätöksissään havaitsemiinsa virheisiin. Edellä mainitun hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että viranomaisen vastuu palvelujen laadusta ei pääty siihen, kun päätös on tehty, vaan viranomaisen tulee tämän jälkeenkin voida tutkia väitteet palvelujensa puutteellisuudesta ja virheellisyyksistä sekä tarvittaessa korjata toimintatapojaan vastaavien ongelmien välttämiseksi. Aktiivinen korjaava oikeusturva-tehtävä voidaan siten perustellusti kytkeä yhä selvemmäksi osaksi hallintoviranomaisten toimintaa.

Lakivaliokunnan mukaan hallinnossa tehtyjen selvien virheiden oikaiseminen hallintoviranomaisen toimesta edistää oikeusturvan toteuttamista joutuisasti sekä vähentää asianosaisten ja viranomaisten kuluja. Oikaisuvaatimuksen voidaan arvioida myös vahvistavan luottamusta hallintoviranomaisten toimintaan ja näin tukevan hyvän hallinnon ja palveluperiaatteen toteuttamista. (LaVL 26/2009)

Oikeusministeriössä on aloitettu syksyllä 2012 valmistelu oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisesta. Oikeusministeriön asettama työryhmä on todennut mietinnössään Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010), että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa tulisi laajentaa nykyisestä. Oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajeneminen vahvistaisi hallintoviranomaisten roolia oikeusturvan antamisessa. Se antaisi mahdollisuuden asian uudelleen käsittelyyn valitusmenettelyä yksinkertaisemmassa ja joustavammassa menettelyssä, jolloin uusi päätös voitaisiin saada nopeammin ja edullisemmin kuin tuomioistuimesta

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain muistutusta koskevia säännöksiä sekä lisättäväksi kyseisiin lakeihin kantelua koskevat säännökset. Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä olevat kantelujen käsittelyn määräaika koskevat säännökset.

Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa muistutuksen asemaa ensisijaisena keinona suhteessa kanteluun. Tavoitteena on saada nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkailla oleva muistutusoikeus ensisijaiseksi keinoksi reagoida, selvittää asia ja saada siihen vastaus. Asian tutkiminen kanteluna valvontaviranomaisen toimesta olisi siten vasta toissijainen menettely tilanteissa, joissa asiakas tai potilas on tyytymätön palveluunsa, hoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tai esittää epäilyn virheellisestä menettelystä. Muistutusmenettelyn ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että asiat käsiteltäisiin aina pääsääntöisesti ensin siinä toimintayksikössä, jossa muistutukseen johtanut hoito tai siihen liittyvä asia on tapahtunut.

Vaihtoehtoisina toteuttamistapoina on arvioitu:

1) muistutuksen säätämistä kantelun ehdottomaksi edellytykseksi siten, että mahdollisesti ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa muistutukseen ei saataisi vastausta määräajassa, valvontaviranomainen ottaisi asian tutkittavaksi suoraan kanteluna;

2) muistutuksen vahvistamista pääsääntöisesti ensisijaisena toimenä kanteluun nähden siten, että valvontaviranomaiselle jätettäisiin oikeus ottaa ja asiakkaalle oikeus saattaa asia kanteluna tutkittavaksi erikseen määritellyissä tilanteissa; ja

3) muistutusmenettelyn lähtökohtaista ensisijaisuutta, joka voitaisiin toteuttaa viranomaisen siirtomenettelyllä. Jos muistutusta ei olisi tehty ennen kantelun tekemistä, valvontaviranomainen voisi harkintansa mukaan siirtää kanteluasian tutkittavaksi ensin muistutusmenettelyssä.

Arvioiduista vaihtoehdoista ensimmäistä, muistutusmenettelyn ehdotonta ensisijaisuutta, voitaisiin pitää perustelluimpana keinona

kohdentaa epäkohtia koskevien ilmoitusten ja tyytymättömyyden ilmaisujen käsittely sellaiselle taholle, jolla on usein parhaat edellytykset asian nopeaan ja tehokkaaseen selvittämiseen ja samalla vähentää sellaisia valvontaviranomaisille tulevia kanteluita, joiden arviointiin niillä ei ole mahdollisuutta, tai jotka eivät edellytä toimenpiteitä. Sellaisten tilanteiden varalle, joissa muistutuksen käsittely viivästyisi kohtuuttomasti, lakiin voitaisiin ottaa säännös määräajasta, jonka jälkeen myös kanteluviranomainen ottaisi asian tutkittavakseen.

Tämän vaihtoehdon arvioitiin kuitenkin saattavan viivästyttää perusteettomasti valvontaviranomaisten tiedonsaantia ns. kiireellisistä välttämätöntä reagointia edellyttävistä kanteluista ja niiden käsittelyä sekä tiedonsaantia kiireellisten valvontatehtävien suorittamiseksi. Asiakkaan kannalta muistutusmenettelyn pakollinen käyttö asiassa, joka ei tosiasiallisesti sovi organisaation sisäisesti käsiteltäväksi tai jossa itsenäinen ammatinharjoittaja on tosiasiallisesti jäävi asiaa käsittelemään, viivästyttäisi turhaan hänen asiansa käsittelyn kokonaisuutta. Kanteluinstituutiota voidaan pitää yhtenä perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon perusoikeuden turvaamisen takeena ja sen mahdollista rajoittamista muistutuksen ehdottomasti ensisijaistavalla sääntelyllä on arvioitava erityisesti oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta.

Toisena vaihtoehtona arvioitiin muistutuksen ensisijaistamista kanteluun nähden siten, että valvontaviranomainen ottaisi kantelun tutkittavakseen ilman muistutusmenettelyä vain sellaisissa tilanteissa, joissa käsittelylle olisi määritelty erityinen syy tai muistutusta ei olisi tietyn määräajan kuluessa käsitelty. Erityinen syy voisi liittyä esimerkiksi asian laatuun, kuten potilasturvallisuuden vaarantamiseen tai asian sopimattomuuteen kyseisen organisaation käsiteltäväksi, tai palvelun tuottajaan, kuten toimijan jääviyteen. Vaihtoehdon huonoksi puoleksi arvioitiin ongelmallisuus säännellä aukottomasti erityisistä tilanteista, kuten myös niiden määrittely. Myös erityisten syiden kulloinkin käsillä olo edellyttää tulkintaa, ja tulkinta voi tarkoittaa itsessään työmäärän lisääntymistä ja asian käsittelyajan pitenemistä. Myöskään toimintayksiköiden koon, tilanteiden ja työmäärän

vaihdellessa yksiselitteisen määräajan asettaminen ei ole helppoa. Nykyisen vakiintuneen ohjauskäytännön mukaan lainsäädännön edellyttämän kohtuullisen käsittelyajan on katsottu olevan noin kuukausi ja yhdestä kahteen kuukautta asian ollessa erittäin ongelmallinen ja vaatiessa selvitystyötä. Jos lakisääteinen määräaika olisi liian lyhyt, suuri osa muistutuksista saattaisi jäädä käsittelemättä toimintayksiköissä ja tulisivat ensimmäisenä vaiheena valvontaviranomaisen käsiteltäväksi kanteluna. Toisaalta taas pitkä määräaika viivästyttäisi tarpeettomasti aiheellisten kantelujen käsittelyä ja saattaisi muuttua vakiintuneeksi käytännöksi. Lisäksi syntyisi valvontatarve muistutusten käsittelyn lakisääteisten määräaikojen noudattamisen osalta.

Kolmantena vaihtoehtona arvioitiin valvontaviranomaisen harkintavallan lisäämistä asian käsittelyyn ottamisessa sellaisissa tilanteissa, joissa muistutusta ei olisi tehty. Menettely antaisi valvontaviranomaisille nykyistä enemmän harkintavaltaa asian selvittämisen aloittamisessa. Nykyisin viranomainen voi neuvoa asiakasta kääntymään toimintayksikön puoleen, mutta ei lainsäädännön nojalla siirtää kantelua tämän käsiteltäväksi. Kantelun siirtäminen muistutuksena käsiteltäväksi mahdollistaisi osin kantelujen vähentämisen, koska osan asioiden kohdalla käsittely päättyisi muistutusmenettelyyn. Samalla niissä tilanteissa, joissa kantelu muistutuksen jälkeen tulisi vireille, asiassa olisi valvontaviranomaiselle jo saatavissa kirjalliset vastaukset ja dokumentoinnit muistutusmenettelystä. Kantelun käsittelyn voidaan arvioida vievän tämän johdosta vähemmän aikaa kuin asian käsittelyn kaikissa tapauksissa aina suoraan kanteluna. Lyhyemmät käsittelyajat parantaisivat sekä asiakkaiden ja potilaiden että toimintayksiköiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvaa.

Siirtomenettelyssä valvova viranomainen pystyisi arvioimaan, milloin kantelu on luonteeltaan sellainen, että se sopii palveluntuottajan itsensä käsiteltäväksi ja milloin taas kantelu edellyttää välittömästi valvontaviranomaisen omia toimenpiteitä. Vaihtoehto edellyttäisi kuitenkin, että valvova viranomainen tekee alkuarvioinnin kantelun käsittelyn perusteista tai siirtämisestä muistutuk-

sena käsiteltäväksi, mikä edellyttää jonkin verran työpanosta ja toimintatapojen muutosta.

Arvioitujen vaihtoehtojen perusteella sosiaalihuollon asiakaslakia ja potilaslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valvontaviranomaisilla olisi oikeus siirtää sille tehty kanteluasia ensin muistutuksena käsiteltäväksi. Lähtökohtana valitussa sääntelyvaihtoehdossa olisi muistutuksen ensisijaisuuden korostaminen ja vahvistaminen. Muistutuspykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimintayksikköjen edellytettäisiin tiedottavan aktiivisesti asiakkaille ja potilaille muistutusmenettelyn käytöstä ja tekemään se heille mahdollisimman vaivattomaksi. Muistutukseen tulisi myös aina antaa vastaus kirjallisesti, mikä edistäisi myös valvontaviranomaisten työtä mahdollista myöhempää kantelua selvittäessä.

Tavoitteena on saada sosiaali- ja terveydenhuollossa organisaation sisäisestä muistutusmenettelystä tosiasiallisesti ensisijainen menettely kantelujen käsittelylle tilanteissa, joissa asia on laadultaan sellainen, ettei sitä ole tarvetta käsitellä valvovan viranomaisen toimesta. Pyrkimyksenä on parantaa oikeusturvan saamista siten, että kanteluasiat tulevat käsitellyksi nykyistä joutuisammin ja siinä toimintayksikössä, joka voi asiaan välittömimmin vaikuttaa. Tavoitteena on tosiasiallisen oikeusturvan toteutumisen lisääminen. Tavoite ei toteudu, eikä kantelujen siirto valvontaviranomaiselta toimintayksikön tai viranhaltijan muistutuksena käsiteltäväksi ole mielekästä, ellei toimintayksiköissä kehitetä omaa toimintaa siten, että muistutusmenettelystä muodostuu tosiasiasa toimiva menettely. Tavoitteen toteuttaminen edellyttää siten säädösmuutosten toimeenpanon osalta vahvaa ohjausta, mutta myös sitä, että toimintayksiköt osaltaan toteuttavat ja kehittävät muistutusten käsittelyä.

Ehdotukset koskisivat sekä yksityisen että julkisen puolen toimijoiden toimintaa koskevia kanteluja.

Esityksen tavoitteena on tehostaa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa ja turvata valvontaviranomaisten mahdollisuuksia keskittyä riskiarvioinnin perusteella perusteltuun valvontaan sekä edistää asiakkaan ja potilaan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimin-

tayksiköiden oikeusturvaa ja toimintayksikön omia toimintamahdollisuuksia tilanteessa, joissa asiakas tai potilas on tyytymätön toimintayksikön toimintaan. Samalla tavoitteena on parantaa ja voimistaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden omavalvontaa.

Lisäksi ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasioiden käsittelyä yleislainsäädännön, hallintolain kanteluasioiden käsittelyä koskevien ehdotettujen uusien säännösten, mukaiseksi. Muutokset ehdotetaan toteutettavan lisäämällä sosiaalihuollon asiakaslakiin ja potilaslakiin kantelumahdollisuutta koskevat pykälät sekä kumoamalla sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännöstä kanteluasioiden määräaikoja koskevat säännökset. Nykyisten säännösten mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiset eivät tutki yli viisi vuotta vanhaa asiaa koskevaa kantelua. Hallintolakiin lisätyssä uudessa 8 a luvussa määrääjäksi on säädetty kaksi vuotta. Jos säädösmuutoksia ei tehtäisi, eroaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasioiden määräajat muiden kantelujen käsittelystä. Tälle ei ole perusteita. Sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasiat ovat hallintoasioita. Niiden käsittelyssä on lähtökohtaisesti syytä pitäytyä yleisen hallintolain menettelyperiaatteissa, ja välttää omia erillisissäännöksiä, ellei näihin ole perusteltua syytä. Esitykseen sisältyväksi ehdotetun, hallintolain sääntelyä täydentävän, sääntelyn perusteita ovat tarve säätää viranomaisen siirtomenettelystä ja yksityistä toimintaa koskevien kantelujen yhdenmukaisesta käsittelystä.

Sääntelyvaihtoehtona kanteluasioiden käsittelyn yhdenmukaistamiseksi hallintolaissa olevan sääntelyn kanssa on arvioitu myös vaihtoehtoa nykyisten määräaikoja koskevien sosiaali- ja terveydenhuollon säännösten muuttamista vastaamaan sanamuodoltaan hallintolain 8 a luvun sääntelyä. Tällaista rinnakkaisääntelyä ja sääntelyn toistoa tilanteessa, joissa asiassa ei käytännössä säädettäisi hallintolaista poikkeavasti, on kuitenkin syytä välttää. Lisäksi yksityisestä sosiaali- ja terveydenhuollosta tehdyt kantelut jäisivät yleisen hallintolain hallintokantelua koskevien säännösten ulkopuolelle eikä poikkeamiselle ole perusteita. Perusteita ei ole myöskään sille, miksi sosiaali- ja terveydenhuol-

lossa kantelujen tekemiselle olisi voimassa viiden vuoden määräaika, kun kanteluasioissa muutoin käsittelyraja olisi kaksi vuotta.

Kantelukäsittelyn joustavoittaminen muistutuksen ensisijaisuutta vahvistamalla tukisi myös hallitusohjelmaan perustuvan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteita. Hallintokanteluja käsittelevien aluehallintovirastojen ja Valviran harkintavallan lisääminen edistäisi toiminnan tuottavuutta, kun selvittämis- ja valvontatoimenpiteitä voitaisiin suunnata nykyistä paremmin sellaisiin kantelujen kautta tietoon tuleviin asioihin, joissa valvovilla viranomaisilla olisi korostunut tarve laillisuusvalvontaan. Valvontaviranomaisten työ edistäisi myös palvelujen laadun paranemista, kun niiden mahdollisuudet reagoida nopeammin kantelujen ja muiden epäkohtailmoitusten kautta ilmenneisiin selvittämistä vaativiin oikeusturvaongelmiin paransivat. Valvontaviranomaiset voisivat myös suunnata valvontaresurssiaan nykyistä enemmän ennaltaehkäisevään ja suunnitelmalliseen ohjaukseen ja valvontaan.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole vaikutuksia julkiseen talouteen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköjen osalta muistutusmenettelyn aseman vahvistuminen voi lisätä kustannuksia siltä osin jos yksiköissä ei vielä nykyisin ole organisoitu muistutusmenettelyn käsittelyä riittävästi. Asiakkaalla ja potilaalla on voimassa olevan lainsäädännön perusteella mahdollisuus muistutuksen tekemiseen ja se on tarkoitettu matalan kynnyksen keinoksi reagoida koettuihin epäkohtiin ja puutteisiin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valvontaviranomaiset ovat jo nykyllä lainsäädännön nojalla ohjeistaneet sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita muistutusmenettelyn parempaan organisointiin. Siten muistutusten käsittelyjen lisääntymisestä aiheutuvien mahdolliset kustannukset eivät johdu tämän lainsäädännön velvoitteista.

Asiakkaille ja potilaille sekä muistutusten että kantelujen tekeminen on maksutonta eikä muutoksilla ole heille suoraa taloudellisia

vaikutuksia. Välillisiä vaikutuksia voi syntyä siltä osin kun asian käsittelyaika lyhenee ja mahdollinen epäkohta poistuu nopeammin.

3.2 Vaikutukset viranomaisten ja toimintayksiköiden toimintaan

Asiakkaiden, potilaiden ja heidän omaistensa yhteydenottojen, muistutusten, asianmukainen käsittely todennäköisesti vähentää sekä yhteydenottoja valvontaviranomaisiin että epätarkoituksenmukaisia kanteluprosesseja. Aluehallintovirastoissa käsiteltävien kantelujen määrän voidaan arvioida vähenevän, jolloin aluehallintovirastojen laillisuusvalvonta tehostuu ja oikeusturvan saaminen paranee käsittelyaikojen lyhentyessä nykyisestä. Siltä osin kuin kanteluja tehdään, valvontaviranomaisilla olisi enemmän harkintavaltaa sekä ehdotetun sääntelyn että esitetyn hallintolain 8 a luvun perusteella asian käsittelyyn ottamisessa ja vaihtoehtona kantelun siirtäminen muistutuksena käsiteltäväksi. Kun osa asioista voitaisiin ratkaista asiakasta tyydyttävästi jo muistutusvaiheessa, tarkoittaisi se samalla sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaresurssien säästämistä. Säästyvät valvontavoimavarat voitaisiin suunnata viranomaisen oma-aloitteisiin, suunnitelmallisiin ja ennaltaehkäiseviin, vaikuttavuudeltaan tehokkaampiin, ohjaus- ja valvontatoimenpiteisiin. Muutoksella pyritään osaltaan myös vastaamaan resurssien vähentymisen jo nyt ja myös tulevaisuudessa aiheuttamaan kantelukäsittelyn ruuhkautumiseen. Tavoitteena on, että aluehallintovirastot kykenisivät antamaan kantelupäätökset nykyistä nopeammin ja kohdentamaan kantelujen tutkinnan sellaisiin asioihin, joissa aluehallintovirastolla on laillisuusvalvontaviranomaisena tarve ja mahdollisuus laillisuusvalvonnalliselle reagoinnille.

Muistutusmenettelyn ensisijaisuus korostaisi toimintayksiköiden omaa toimivaltaa ja roolia asioiden käsittelyssä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajille uudistus merkitsisi toisaalta muistutuksena käsiteltävien asioiden määrän kasvua, mutta samanaikaisesti valvovalle viranomaiselle kanteluasioiden johdosta annettavien selvitysten ja lausuntojen määrä ja työllistyvyys vähenisi.

Sen varmistamiseksi, että muistutusmenettely voi tietyissä tapauksissa korvata valvojan viranomaisen kantelumenettelyn myös laadultaan ja oikeusturvaltaan asianmukaisena käsittelyjärjestelmänä, olisi palveluntuottajia vielä syytä kouluttaa lain asianmukaiselle muistutuskäsittelylle asettamista vaatimuksesta. Tämä ohjaustehtävä tulisi työllistämään aluehallintovirastoja lain voimaantullessa.

Ehdotettu säännös kirjallisesta vastaamisesta lisää jonkin verran toimintayksikön työtä niissä toimintayksiköissä, joissa käytäntönä ei vielä ole kattava kirjallinen vastaaminen. Toisaalta asian kirjaaminen ja käsittely dokumentoidusti todennäköisesti edesauttaa asian riittävän perusteellista ja tarvittavan laajaa käsittelyä itse toimintayksikössä. Kirjallisella käsittelyllä pyrittäisiin varmistamaan myös se, että vastaukset lähtevät toimintayksikön nimissä, ei mahdollisesti yksittäisen henkilön mielipiteinä. Tämä parantaisi todennäköisesti muistutusten käsittelyn laatua ja niiden ottamista huomioon organisaation toimintaa ja omavalvontaa kehitettäessä.

Useimmissa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä vastataan muistutuksiin jo nyt vakiintuneesti kirjallisesti, ja käytössä ovat valmiiksi laaditut lomakkeet ja muut yhteydenottokanavat sekä sisäiset muistutusten käsittelyn toimintaohjeet. Lisäksi julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat ovat velvollisia noudattamaan jo nyt yleisiä hallintosäännöksiä, kuten hallintolakia, jossa asioiden kirjallinen käsittely on pääsääntö.

Kirjallinen vastaus helpottaa ja nopeuttaa paitsi asian käsittelyä myös valvontaviranomaisen työskentelyä tilanteissa, joissa muistutuksen jälkeen asia saatetaan vielä kanteluna tutkittavaksi. Tältä osin toimintayksikön työtä säästyisi myös asian selvittämiseltä myöhemmässä vaiheessa kantelukäsittelyn yhteydessä.

Kantelujen vanhenemisaikaa koskevien säännösten yhdenmukaistaminen yleislainsäädäntöön esitetyn kahden vuoden määräajan kanssa vähentää osaltaan valvontaviranomaisille tulevien kantelujen määrää. Vanhempien kuin kaksi vuotta vanhoja olevien kantelujen määrä on arviolta 5–10 prosenttia koko kantelujen määrästä. Koska vanhojen kanteluasioiden käsittely on työlästä, vapautuu työpanosta suhteessa enemmän.

Ylimpien laillisuusvalvojen kantelujen käsittelyä koskevat uudistetut säännökset tulivat voimaan kesäkuussa 2011. Niiden myötä ylimmillä laillisuusvalvoilla on oikeus siirtää niille tehdyn kantelun käsittely muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Oikeuskansleri on toimintakertomuksessaan vuodelta 2012 todennut, että muutosten vaikutus oikeuskanslerin viraston kohdalla harkintavallan lisäämiseksi kanteluasioiden käsittelyn yhteydessä on ollut verraten vähäinen. Sen sijaan enemmän merkitystä on ollut kantelujen vanhentumisajan lyhentämisellä viidestä kahteen vuoteen.

3.3 Vaikutukset asiakkaisiin ja potilaisiin

Muistutusmenettelyn vahvistuminen edesauttaa asiakkaan tilannetta ja potilasturvallisuutta nopeuttamalla moitittavan menettelyn selvittämistä ja mahdollisuutta saada joissain tilanteissa korjausta asiassa jo palvelun kuluessa. Lisäksi muutos parantaisi asiakkaan ja potilaan oikeutta myös siltä osin, että heille olisi nimenomainen oikeus saada aina muistutukseen kohtuullisessa ajassa kirjallinen vastaus. Lisäksi muistutusmenettelyn voidaan arvioida vähentävän valvontaviranomaisen työtä, sillä osa asioista on selvitettävissä ja ratkaistavissa jo asian käsittelemisellä muistutuksena. Vaatimus kirjallisesta vastaamisesta myös yhdenmukaistaisi sekä julkisen että yksityisen tahon toimintakäytäntöjä, mikä parantaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta.

Kantelujen vanhenemisajan lyhenemisen kolmella vuodella ei voida katsoa vaikuttavan asiakkaan tai potilaan oikeusturvaan, koska muutoksen jälkeenkin heillä on kaksi vuotta aikaa reagoida asiassa. Vanhenemisajan lyheneminen myös edesauttaa perusteellisen ja luotettavan käsittelyn edellytyksiä.

Vanhemmissa asioissa luotettavan selvityksen hankkiminen asioiden kulusta ei välttämättä onnistu.

4 Asian valmistelu

Asia on valmisteltu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä. Valmistelun yhteydessä on konsultoitu Valviran, aluehallintovirastojen, oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, eduskunnan oikeusasiamiehen toimiston sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin edustajia.

Esitysluonnos lähetettiin lausunnoille syksyllä 2013. Lausuntoja annettiin 35. Lausunnoissa pidettiin muutosehdotuksia hyvinä. Valvojan viranomaisen mahdollisuus siirtää vireille tullut kantelu toimintayksikköön muistutuksena käsiteltäväksi pidettiin useassa lausunnossa kannatettavana ja parhaana valmisteluvaiheessa esitetyistä vaihtoehdoista.

Muistutusta ja kantelua koskevat säännökset oli sisällytetty myös uutta sosiaalihuoltolakea koskevaan lausuntopyyntöön keväällä 2014. Aikaisemmin annettujen lausuntojen lisäksi muistutusta ja kantelua koskeviin säännöksistä antoi lausuntonsa yhdeksän uutta tahoja. Lausuntojen perusteella esitykseen on tehty soveltuvin osin muutoksia.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnan käsiteltäväksi on tullut syyskuun 18 päivänä 2014 hallituksen esitys uudeksi sosiaalihuoltolaiksi (HE 164/2014 vp). Esityksessä ehdotetaan säännöksiä muun muassa toimintayksiköiden omavalvonnasta. Eduskunnan käsiteltäväksi on tulossa myös hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (HE /2014 vp). Esityksessä ehdotetaan säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon valvovista viranomaisista ja niiden työnjaosta.

Menettelyssä sovelletaan mitä hallintolain (434/2003) 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

23 §. Muistutus. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi asiakkaan informointia sekä muistutuksen käsittelyä koskevan sääntelyn osalta.

Ehdotetussa 1 momentissa täsmennettäisiin nykyistä muistutuksen kohdentumisalaa. Uuden sanamuodon mukaan asiakas voisi tehdä muistutuksen ollessaan tyytymätön niin sosiaalihuollon laatuun tai siihen liittyvään kohteluunsa. Nykyisin pykälässä säädetään ainoastaan kohtelusta, mutta muistutuksia on katsottu voitavan tehdä myös esimerkiksi silloin, kun asiakas on tyytymätön saamaansa palveluun. Täsmennys vastaisi nykytilaa ja olisi yhdenmukainen potilaslain vastaavan sääntelyn kanssa.

Muistutusmenettelyn käytön vahvistamiseksi momentissa säädettäisiin toimintayksikön velvollisuudessa tiedottaa asiakkaille muistutusoikeudesta ja tehdä sen käyttö mahdollisimman helpoksi. Tiedottamisen tarkoituksena on vahvistaa asiakkaiden tietoisuutta oikeudesta muistutuksen tekemiseen ja selkeyttää asiakkaille muistutusmenettelyyn liittyviä käytäntöjä, esimerkiksi kuinka muistutus tehdään, kenelle se toimitetaan, kuinka muistutukseen vastataan, mitkä sen vaikutukset ovat ja kuinka toimintayksikkö hyödyntää muistutuksista saatua palautetta. Tiedotuksen yhteydessä voitaisiin korostaa myös muistutuksen asemaa ensisijaisena keinona reagoida koettuihin epäkohtiin ja kertoa asiakkaille mahdollisuudesta kannella valvontaviranomaisille. Muistutuksen vaivattomuutta voitaisiin edistää esimerkiksi pitämällä toimintayksikössä ja sen internet-sivuilla saatavilla muistutuksen tekemistä varten selkeitä yhteystietoja ja ohjeita tai muistutuksen tekemiseen tarkoitettuja erillisiä lomakkeita. Tiedottamisessa olisi otettava huomioon eri tavoin puhe-, kommunikaatio- tai aistiongelmaiset asiakkaat.

Muistutuksen tekemisessä olisi jatkossakin pääsääntönä kirjallinen menettely, mutta

muistutuksen tekemisen vaivattomuus voi joidenkin asiakkaiden kohdalla tarkoittaa myös mahdollisuutta tehdä muistutus suullisesti. Mahdollisuus suulliseen asioiden vireille saattamiseen on tärkeää esimerkiksi hyvin iäkkäiden henkilöiden kyseessä ollessa. Tämä edellyttäisi toimintayksiköltä suullisen muistutuksen asianmukaista dokumentointia. Sosiaaliasiamiehen tehtäviin sisältyy myös asiakkaan avustaminen muistutusten tekemisessä ja neuvoa muutoinkin sosiaalihuollon asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muistutuksen käsittelystä. Toimintayksikössä tulisi asianmukaisesti kirjata ja käsitellä jokainen sille tehty muistutus. Tilanteessa, jossa muistutus olisi tehty johtavalle viranhaltijalle, vastuu käsittelystä olisi hänellä.

Toimintayksiköiden käytännöt muistutusten käsittelyssä vaihtelevat. Kaikissa toimintayksiköissä ei esimerkiksi kirjata muistutuksia järjestelmällisesti, ja niistä ei aina ole organisaatiossa järjestelmällistä käsittelyjärjestystä.

Ehdotetun sääntelyn mukaan muistutukseen tulisi jatkossa vastata aina kirjallisesti. Velvoite vastauksen antamiseen kirjallisena ryhdistäisi toimintayksiköiden omaa käsittelymenettelyä, ja kirjallinen vastaus toimisi oikeusturvana myös toimintayksikölle itselleen.

Muistutukseen tulisi jatkossakin antaa vastaus kohtuullisessa ajassa. Valvira on ohjauksessaan todennut kohtuullisena aikana pidettävän 1—4 viikkoa. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kohtuullinen aika on pääsääntöisesti noin kuukauden tai 1—2 kuukautta asian ollessa erittäin ongelmallinen ja vaatiessa selvitystyötä. Kohtuullisuutta tulisi tämän ohella arvioida suhteessa hallintolain 23 §:n sääntelyyn asian viivytyksettömästä käsittelystä.

Momentissa edellytettäisiin jatkossa myös vastauksen perustelemista. Vaatimuksen tarkoituksena on vahvistaa muistutusten asianmukaista käsittelyä, asiakkaan oikeusturvaa ja muistutusten hyödyntämistä toiminnan kehittämisessä. Erityinen merkitys asian perustelemisella on tilanteessa, jossa asiakkaan ja

toimintayksikön näkemykset eroavat toisistaan. Selkeät perustelut auttavat asiakasta harkitsemaan asiasta edelleen kantelemista. Lisäksi ne toimivat dokumentointina asian jatkokäsittelyssä. Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan ottanut kantaa ratkaisun vähimmäissisältöön (19.9.2008 (40/07)). Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan asian tutkimatta jättäminenkin on viranomaispäätös, joka on riittävässä määrin perusteltava. Vaikka muistutukseen annettava vastaus ei ole valituksenalainen viranomaispäätös, tulisi myös toimintayksikön aiheettomina pitämiin muistutuksiin annettavat vastaukset perustella asiakkaalle riittävällä tavalla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin muistutukseen annettavan vastuksen valituskelvottomuudesta ja siitä, ettei muistutuksen tekeminen rajoittaisi asiakkaan muita oikeusturvakeinoja. Momentti vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan pykälän 2 ja 3 momenttia. Hallintolain 53 b § tulisi sovellettavaksi, kun henkilö saatuaan vastauksen muistutukseensa, tekisi samasta asiasta kantelun valvovalle viranomaiselle. Valvovan viranomaisen tulisi hallintolain säännöksen mukaan arvioida onko asiaa tarpeellista enää käsitellä uudelleen kantelumenettelyssä, jos asia on jo käsitelty asianmukaisesti muistutusmenettelyssä ja mahdollisten epäkohtien korjaamiseen on jo ryhdytty. Hallintolain 53 b § tulisi sovellettavaksi myös tilanteessa, jossa asiakas olisi tehnyt samanaikaisesti samasta asiasta sekä muistutuksen että kantelun. Jos valvova viranomainen arvioisi, että muistutuksessa ja kantelussa kuvattu asia on sen luonteesta johtuen tarkoituksenmukaisinta käsitellä ensisijaisesti muistutuksena, voisi valvova viranomainen ilmoittaa hallintolain 53 b §:n 1 momentin mukaisesti kantelijalle, ettei kantelu anna aihetta valvovan viranomaisen toimenpiteisiin vaan asia käsitellään muistutusmenettelyssä.

23 a §. Kantelu. Kaikkea korjaavaa toimintaa ei voi jättää yksinomaan toimijoiden oman käsittelyn varaan, vaan oikeusvaltiossa on oltava mahdollisuus asian saattamiseen ulkopuolisen riippumattoman tahon käsitteilyyn. Lakiin ehdotetaan menettelyjen selkeyttämiseksi lisättävän uusi pykälä kantelu- ja koskien.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin asiakkaan oikeudesta kannella sosiaalihuollon valvontaviranomaiselle.

Asiakas voisi tehdä kantelun samoilla edellytyksillä kuin muistutuksen. Muistutus olisi kuitenkin edelleen tarkoitettu ensisijaiseksi keinoksi epäkohdista ilmoittamiseksi ja niiden korjaamiseksi.

Kantelu-oikeus olisi momentissa rajattu sosiaalihuoltolain 3 §:n 2—3 momentissa tarkoitettuihin aluehallintovirastoon ja Valviraan. Ensisijaisesti kantelut tulisi tehdä alueella valvonnasta vastaavalle aluehallintovirastolle. Valviralle valvonta kuuluu erikseen säädetyissä tapauksissa, muun muassa laajoissa ja periaatteellisissa kysymyksissä, sekä silloin kun aluehallintovirasto on asiassa esteellinen. Sosiaalihuoltolain 3 §:n 1 momentissa sanottu sosiaali- ja terveysministeriö sen sijaan valvoo sosiaali- ja terveydenhuoltoa yleisesti esimerkiksi valvontaviranomaisia valvoen eikä sillä ole aluehallintovirastoja ja Valviraa koskevia valvonnan toimivaltasäännöksiä vastaavia säännöksiä esimerkiksi tarkastusten tekemiseen ja seuraamusten asettamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö ei lähtökohtaisesti käsittele yksittäistapauksia koskevia kanteluja. Asiakkaalla on myös oikeus kannella laillisuusvalvontaviranomaisille, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on oikeus siirtää kantelun käsittely toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri voivat siirtää tehdyn kantelun myös muistutuksena käsiteltäväksi.

Ehdotettuun 1 momenttiin sisältyisi viittaussäännös hallintolain hallintokantelun tekemistä ja käsittelyä koskevaan 8 a lukuun. Yleislainsäädäntöä noudatettaisiin siten myös sosiaalihuollosta kanneltaessa. Hallintokantelun kohteena voisi hallintolakiin ehdotetun sääntelyn nojalla olla paitsi valtion ja kuntien viranomaisten myös viranomaiskoneiston ulkopuolisten toiminta siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Palvelussuhteen laatu tai julkisen hallintotehtävän organisointitapa ei siten vaikuttaisi siihen, voiko menettelystä kannella. Hallintokantelun voisi tehdä myös viranomaisen järjestämistä vastuulle kuuluvan lakisääteisen tehtävän hoitamisesta,

vaikka tehtävää hoitaisi lain nojalla tehdyn ostopalvelusopimuksen perusteella yksityinen palveluntuottaja. Julkisen hallintotehtävän käsite saisi sisältönsä perustuslain 124 §:stä ja se vastaisi hallintolain 2 §:n 3 momentin soveltamisalasäännöstä. (HE 50/2013 vp, s. 23). Sosiaalihuollon asiakaslakiin otettava viittaussäännös ulottaisi hallintolain 8 a luvun hallintokantelujen käsitteitä koskevan sääntelyn soveltumaan myös yksityisistä sosiaalipalveluista tehtyihin kanteluihin.

Valmisteluvaiheessa on arvioitu tarvetta sijoittaa pykälän toiseen momenttiin säännös kantelijan velvollisuudesta liittää mahdollisesti aiemmin tehtyyn muistutukseen annettu vastaus kantelun liitteeksi. Sanottu sääntely nopeuttaisi osaltaan kantelujen käsittelyä, kun valvontaviranomaisten ei tarvitsisi oma-aloitteisesti selvittää mahdollisesti olemassa olevia muistutuksiin annettuja vastauksia, vaan muistutuksen käsittelyn yhteydessä tehty selvitystyö tulisi valvontaviranomaisten tietoon heti alusta alkaen. Näin viranomaisien käytettävissä olisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa molempien osapuolien näkemykset tapahtumien kulusta ja asioihin vaikuttavista seikoista. Muistutukseen annetun vastauksen ei kuitenkaan tarkoitettu korvaavan kantelun yhteydessä toteutettavaa asianosaisten kuulemistä. Toisaalta sanottu sääntely muodostuisi sellaisenaan kanteluprosessin ehdottomaksi edellytykseksi, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista kaikissa tilanteissa.

Viranomaisella on hallintolain 53 b §:n 2 momenttiin perustuva selvittämisvelvollisuus, jota ei arvioidulla sääntelyratkaisulla olisi tarkoitettu muistutukseen annetun vastauksen osalta ehdottomasti rajattavan. Hallintolain 53 b §:n 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Toisaalta hallintolain 53 a §:n 2 momentin mukaan kantelijan on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Kantelijan on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Siten kantelijan olisi asian käsittelyn myötävaikuttamiseksi ja nopeuttamiseksi perusteltua liittää myös muistutukseen annettu vastaus kante-

luunsa. Toisaalta jos näin ei toimittaisi, viranomaisen tulisi oma-aloitteisesti pyytää asianomaista täydentämään asiassaan toimitettavia asiakirjoja tai hankittava ne itse. Tältä osin menettely ehdotetaan jatkossakin jätettäväksi valvontaviranomaisten ohjauksen varaan.

Pykälän 2 momentin nojalla valvontaviranomaisilla olisi mahdollisuus siirtää kantelu 23 §:n 1 momentissa tarkoitettulle viranhaltijalle tai toimintayksikköön ensin muistutuksena käsiteltäväksi, jos asiassa ei olisi tehty muistutusta. Kantelun tehnyt henkilö ei ole välttämättä ollut tietoinen muistutusmenettelystä tai ymmärtänyt mahdollisuutta saada asia selvitettyksi paremmin sen avulla. Säännös lisäisi valvontaviranomaisten harkintavaltaa muistutusten käsittelyyn ottamisessa ja mahdollistaisi asian ensivaiheenselvittämisen siihen tilanteessa paremmin kykenevässä toimintayksikössä. Toisaalta ehdotettu ratkaisu muistutuksen ehdottoman ensisijaisuuden sijasta varmistaisi, että kiireellisissä ja vakavissa tilanteissa kantelu tavoittaisi valvontaviranomaisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Asian siirtäminen muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi ei saa vaarantaa asiakkaan oikeusturvaa. Erityisesti sosiaalihuollossa palvelut ovat usein erilaisia ja heterogeenisiä ja niiden vaikutus ja intensiteetti suhteessa asiakkaan oikeustilaan tai elämänlaatuun on erilainen riippuen siitä, mistä sosiaalipalvelusta on kulloinkin kyse. Sosiaalihuollossa asiakkuus esimerkiksi asumisyksiköissä on myös usein pitkäaikaista.

Säännöksessä ehdotetaan, että tilanteessa, jossa valvontaviranomainen arvioi perustelluksi siirtää kantelun muistutuksena käsiteltäväksi, siirto olisi tehtävä välittömästi. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei asioiden siirtely tarpeettomasti pidentäisi asian käsittelyä ja asiakkaan mahdollisuutta saada vastausta asiassaan. Toisaalta sääntely pakottaisi valvontaviranomaiset arvioimaan kantelujen laatua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Valvovan viranomaisen harkintaan asian siirron suhteen ei saa vaikuttaa sen omaan resursointiin liittyvät tekijät.

Jos kantelu on tehty Valviralle, on sen itse arvioitava, onko sille vireille laitettussa, mutta aluehallintovirastojen ja Valviran välisessä työnjaossa aluehallintovirastolle kuuluvassa

kantelussa kyse sellaisesta asiasta, joka olisi tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutusmenettelyssä. Näin vältettäisiin kaksinkertainen työ hallinnossa eikä aiheuteta tarpeetonta viivytystä asian käsittelylle. Säännökseen ehdotetaan otettavaksi selvyuden vuoksi myös hallintolain 21 §:n kaltainen valvontaviranomaiselle asetettava velvollisuus ilmoittaa asian siirrosta kantelun tekijälle.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan hallintolain 21 §:n kaltaista mahdollisuutta valvontaviranomaiselle jättää tekemättä asiassa päätös kantelua siirtäessään. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena olisi ehkäistä valvontaviranomaisten työmäärän kasvua, esimerkiksi perustelujen kirjoittamisessa, tilanteessa, jossa asia siirrettäisiin toisen toimijan käsiteltäväksi ja kantelun tekijällä olisi tämän jälkeen, niin halutessaan, edelleen mahdollisuus saattaa asia valvontaviranomaisten ratkaistavaksi.

1.2 Laki potilaan asemasta ja oikeuksista

10 §. Muistutus. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi potilaan informointia sekä muistutuksen käsittelyä koskevan sääntelyn osalta.

Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin nykyistä sääntelyä vastaavasti potilaan oikeudesta tehdä muistutus terveyden- tai sairaanhoidostaan tai siihen liittyvästä kohtelustaan. Muistutusmenettelyn käytön vahvistamiseksi momentissa säädettäisiin toimintayksikön velvollisuudessa tiedottaa potilaalle muistutusoikeudesta ja tehdä sen käyttö mahdollisimman helpoksi. Tiedottamisen tarkoituksena on vahvistaa potilaiden tietoisuutta oikeudesta muistutuksen tekemiseen ja selkeyttää muistutusmenettelyyn liittyviä käytäntöjä, esimerkiksi kuinka muistutus tehdään, kenelle se toimitetaan, kuinka muistutukseen vastataan, mitkä sen vaikutukset ovat ja kuinka toimintayksikkö hyödyntää muistutuksista saatua palautetta. Tiedotuksen yhteydessä voitaisiin korostaa myös muistutuksen asemaa ensisijaisena keinona reagoida koettuihin epäkohtiin ja kertoa potilaille mahdollisuudesta kannella valvontaviran-

omaisille. Muistutuksen vaivattomuutta voitaisiin edistää esimerkiksi pitämällä toimintayksikössä ja sen internet-sivuilla saatavilla muistutuksen tekemistä varten selkeitä yhteystietoja ja ohjeita tai muistutuksen tekemiseen tarkoitettuja erillisiä lomakkeita. Tiedottamisessa olisi otettava huomioon eri tavoin puhe-, kommunikaatio- tai aistiongelmaiset asiakkaat. Ehdotettu sääntely olisi yhdenmukainen sosiaalihuollon asiakaslain vastaavan sääntelyn kanssa.

Muistutuksen tekemisessä olisi jatkossakin pääsääntönä kirjallinen menettely, mutta muistutuksen tekemisen vaivattomuus voi joidenkin potilaiden kohdalla tarkoittaa myös mahdollisuutta tehdä muistutus suullisesti. Suullinen asioiden vireille saattaminen on tärkeää esimerkiksi hyvin iäkkäiden henkilöiden kyseessä ollessa. Tämä edellyttäisi toimintayksiköltä suullisen muistutuksen asianmukaista dokumentointia. Potilasasiamiehen tehtäviin sisältyy myös potilaan avustaminen muistutusten tekemisessä ja neuvoa muutoinakin terveydenhuoltoon liittyvissä asioissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muistutuksen käsittelystä. Toimintayksikössä tulisi asianmukaisesti kirjata ja käsitellä jokainen sille tehty muistutus. Valvontaviranomaisten mukaan, ja asiassa julkaistujen raporttien perusteella, toimintayksiköiden käytännöt muistutusten käsittelyssä vaihtelevat. Kaikissa toimintayksiköissä ei esimerkiksi nykyisin kirjata muistutuksia järjestelmällisesti, ja niistä ei aina ole organisaatiossa järjestelmällistä käsittelyjärjestystä.

Ehdotetun sääntelyn mukaan muistutukseen tulisi jatkossa vastata aina kirjallisesti. Velvoite vastauksen antamiseen kirjallisena ryhdistäisi toimintayksiköiden omaa käsittelymenettelyä, ja kirjallinen vastaus toimisi oikeusturvana myös toimintayksikölle itselleen.

Muistutukseen tulisi jatkossakin antaa vastaus kohtuullisessa ajassa. Valvira on ohjauksessaan todennut kohtuullisena aikana pidettävän 1—4 viikkoa. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kohtuullinen aika on pääsääntöisesti noin kuukauden tai 1—2 kuukautta asian ollessa erittäin ongelmallinen ja vaatiessa selvitystyötä. Kohtuullisuutta tulisi tämän ohella arvioida suhteessa hallinto-

lain (434/2003) 23 §:n sääntelyyn asian viivytyksettömästä käsittelystä.

Momentissa edellyttäisiin jatkossa myös vastauksen perustelemista. Vaatimuksen tarkoituksena on vahvistaa muistutusten asianmukaista käsittelyä, potilaanoikeusturvaa ja muistutusten hyödyntämistä toiminnan kehittämisessä. Erityinen merkitys asian perustelemisella on tilanteessa, jossa potilaan ja toimintayksikön näkemykset eroavat toisistaan. Selkeät perustelut auttavat potilasta harkitsemaan asiasta edelleen kantelemista. Lisäksi ne toimivat dokumentointina asian jatkokäsittelyssä. Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan ottanut kantaa ratkaisun vähimmäissältöön (19.9.2008 (40/07)). Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan asian tutkimatta jättäminenkin on viranomaispäätös, joka on riittävässä määrin perusteltava. Vaikka muistutukseen annettava vastaus ei ole valituksenalainen viranomaispäätös, tulisi myös toimintayksikön aiheettomina pitämiin muistutuksiin annettavat vastaukset perustella potilaalle riittävällä tavalla.

Nykyisessä pykälän 1 momentissa säädetään muistutukseen annettavasta ratkaisusta. Terminologia ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi sosiaalihuollon asiakaslaissa käytetyn vastaus-käsitteen kanssa. Asiasisällöllisesti sääntelyä ei ole tarkoitettu tältä osin muutettavan. Kyse on toimintayksikön vastauksesta muistutuksessa ilmoitetusta asiasta, ei muutoksenhakukelpoisesta ratkaisusta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, ettei muistutuksen tekeminen rajoittaisi asiakkaan muita oikeusturvakeinoja. Momentti vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan pykälän 2. Hallintolain 53 b § tulisi sovellettavaksi, kun henkilö saatuaan vastauksen muistutukseensa, tekisi samasta asiasta kantelun valvovalle viranomaiselle. Valvovan viranomaisen tulisi hallintolain säännöksen mukaan arvioida onko asiaa tarpeellista enää käsitellä uudelleen kantelumenettelyssä, jos asia on jo käsitelty asianmukaisesti muistutusmenettelyssä ja mahdollisten epäkohtien korjaamiseen on jo ryhdytty. Hallintolain 53 b § tulisi sovellettavaksi myös tilanteessa, jossa asiakas olisi tehnyt samanaikaisesti samasta asiasta sekä muistutuksen että kantelun. Jos valvova viranomainen arvioisi, että

muistutuksessa ja kantelussa kuvattu asia on sen luonteesta johtuen tarkoituksenmukaisinta käsitellä ensisijaisesti muistutuksena, voisi valvova viranomainen ilmoittaa hallintolain 53 b §:n 1 momentin mukaisesti kantelijalle, ettei kantelu anna aiheutta valvovan viranomaisen toimenpiteisiin vaan asia käsitellään muistutusmenettelyssä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin muistutusta käsittelevän tahon velvollisuudesta neuvoa potilaalle, kuinka asia voidaan panna vireille toimivaltaisessa viranomaisessa tai toimielimessä silloin, kun muistutusta käsitellessä ilmenee, että potilaan hoidosta tai kohtelusta saattaa seurata potilasvahinko- tai vahingonkorvausasia, syytteen nostaminen taikka ammatinharjoittamisoikeuksien poistaminen, rajoittaminen tai kurinpitomenettely, taikka muussa laissa säädetty kurinpitomenettely. Momentti vastaisi nykyistä 3 momenttia.

10 a §. Kantelu. Kaikkea korjaavaa toimintaa ei voi jättää yksinomaan toimijoiden oman käsittelyn varaan, vaan oikeusvaltiossa on oltava riittävät väylät asian saattamiselle ulkopuoliselle riippumattomalle taholle käsittelyyn. Lakiin ehdotetaan menettelyjen selkeyttämiseksi lisättävän uusi pykälä kanteluja koskien.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin potilaan oikeudesta kannella terveydenhuollon valvontaviranomaiselle.

Potilas voisi tehdä kantelun samoilla edellytyksillä kuin muistutuksen. Muistutus olisi kuitenkin edelleen tarkoitettu ensisijaiseksi keinoksi epäkohdista ilmoittamiseksi ja niiden korjaamiseksi.

Kantelu-oikeus olisi aluehallintovirastoon ja Valviraan. Ensisijaisesti kantelut tulisi tehdä alueella valvonnasta vastaavalle aluehallintovirastolle. Valviralle valvonta kuuluu erikseen säädetyissä tapauksissa, muun muassa laajakantoisissa ja periaatteellisesti tärkeissä kysymyksissä, sekä silloin kun aluehallintovirasto on asiassa esteellinen tai asiat liittyvät Valvirassa käsiteltävään muuhun terveydenhuoltoon, sosiaalihuoltoon tai terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvonta-asiaan. Lisäksi Valvira käsittelee asiat, jotka koskevat epäilyä kuolemaan tai vaikeaan ja pysyvään vammautumiseen johtaneesta hoitovirheestä. Valvira käsittelee myös asiat, jotka

saattavat edellyttää turvaamis- tai kurinpito-toimenpiteitä sekä oikeuslääkärin tekemään kuolemansyyn selvittämiseen liittyvät asiat.

Sosiaali- ja terveysministeriö sen sijaan valvoo sosiaali- ja terveydenhuoltoa yleisesti esimerkiksi valvontaviranomaisia valvoen eikä sillä ole aluehallintovirastoja ja Valviraa koskevia valvonnan toimivaltasäännöksiä vastaavia säännöksiä tarkastusten tekemiseen ja seuraamusten asettamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö ei lähtökohtaisesti käsittele yksittäistapauksia koskevia kanteluja. Potilaalla on myös oikeus kannella laillisuusvalvontaviranomaisille, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on oikeus siirtää kantelun käsittely toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri voivat siirtää tehdyn kantelun myös muistutuksena käsiteltäväksi.

Ehdotettuun 1 momenttiin sisältyisi viittaussäännös hallintolain hallintokantelun tekemistä ja käsittelyä koskevaan 8 a lukuun. Yleislainsäädäntöä noudatettaisiin siten myös terveydenhuollosta kanneltaessa. Hallintokantelun kohteena voisi hallintolakiin ehdotetun sääntelyn nojalla olla paitsi valtion ja kuntien viranomaisten myös viranomaiskoneiston ulkopuolisten toiminta siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Palvelussuhteen laatu tai julkisen hallintotehtävän organisointitapa ei siten vaikuttaisi siihen, voiko menettelystä kannella. Hallintokantelun voisi tehdä myös viranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvan lakisäateisen tehtävän hoitamisesta, vaikka tehtävää hoitaisi lain nojalla tehdyn ostopalvelusopimuksen perusteella yksityinen palveluntuottaja. Julkisen hallintotehtävän käsite saisi sisältönsä perustuslain 124 §:stä ja se vastaisi hallintolain 2 §:n 3 momentin soveltamisalasäännöstä. (HE 50/2013 vp, s. 2) Potilaslakiin otettava viittaussäännös ulottaisi hallintolain 8 a luvun hallintokantelujen käsittelyä koskevan sääntelyn soveltumaan myös yksityisestä terveydenhuollosta tehtyihin kanteluihin.

Valmisteluvaiheessa on arvioitu tarvetta sijoittaa pykälän toiseen momenttiin säännös kantelijan velvollisuudesta liittää mahdollisesti aiemmin tehtyyn muistutukseen annettu vastaus kantelun liitteeksi. Sanottu sääntely

nopeuttaisi osaltaan kantelujen käsittelyä, kun valvontaviranomaisten ei tarvitsisi omaaloitteisesti selvittää mahdollisesti olemassa olevia muistutuksiin annettuja vastauksia, vaan muistutuksen käsittelyn yhteydessä tehty selvitystyö tulisi valvontaviranomaisten tietoon heti alusta alkaen. Näin viranomaisten käytettävissä olisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa molempien osapuolien näkemykset tapahtumien kulusta ja asioihin vaikuttavista seikoista. Muistutukseen annetun vastauksen ei kuitenkaan tarkoitettu korvaavan kantelun yhteydessä toteutettavaa asianosaisten kuulemistä. Toisaalta sanottu sääntely muodostuisi sellaisenaan kanteluprosessin ehdottomaksi edellytykseksi, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista kaikissa tilanteissa.

Viranomaisella on hallintolain 53 b §:n 2 momenttiin perustuva selvittämisvelvollisuus, jota ei arvioidulla sääntelyratkaisulla olisi tarkoitettu muistutukseen annetun vastauksen osalta ehdottomasti rajattavan. Hallintolain 53 b §:n 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Toisaalta hallintolain 53 a §:n 2 momentin mukaan kantelijan on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Kantelijan on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Siten kantelijan olisi asian käsittelyn myötävaikuttamiseksi ja nopeuttamiseksi perusteltua liittää myös muistutukseen annettu vastaus kanteluunsa. Toisaalta jos näin ei toimittaisi, viranomaisen tulisi oma-aloitteisesti pyytää asianomaista täydentämään asiassaan toimittamia asiakirjoja tai hankittava ne itse. Tältä osin menettely ehdotetaan jatkossakin jätettäväksi valvontaviranomaisten ohjauksen varaan.

Pykälän 2 momentin nojalla valvontaviranomaisilla olisi mahdollisuus siirtää kantelu 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun toimintayksikköön ensin muistutuksena käsiteltäväksi, jos asiassa ei olisi muistutusta tehty. Kantelun tehnyt henkilö ei ole välttämättä ollut tietoinen muistutusmenettelystä tai ymmärtänyt mahdollisuutta saada asia selvitettyksi paremmin sen avulla. Säännös lisäisi valvontaviranomaisten harkintavaltaa muis-

tutusten käsittelyyn ottamisessa ja mahdollistaisi asian ensivaiheenselvittämisen siihen tilanteessa paremmin kykenevässä toimintayksikössä. Toisaalta ehdotettu ratkaisu muistutuksen ehdottoman ensisijaisuuden sijasta varmistaisi, että kiireellisissä ja vakavissa tilanteissa kantelu tavoittaisi valvontaviranomaisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Asian siirtäminen muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi ei saa vaarantaa asiakkaan oikeusturvaa.

Säännöksessä ehdotetaan, että tilanteessa, jossa valvontaviranomainen arvioi perusteluksi siirtää kantelun muistutuksena käsiteltäväksi, siirto olisi tehtävä välittömästi. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei asioiden siirtely tarpeettomasti pidentäisi asian käsittelyä ja potilaan mahdollisuutta saada vastaus asiassaan. Toisaalta sääntely pakottaisi valvontaviranomaiset arvioimaan kantelujen laatua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Valvovan viranomaisen harkintaan asian siirron suhteen ei saa vaikuttaa sen omaan resursointiin liittyvät tekijät.

Jos kantelu on tehty Valviralle, on sen itse arvioitava, onko sille vireille laitettussa, mutta aluehallintovirastojen ja Valviran välisessä työnjaossa aluehallintovirastolle kuuluvassa kantelussa kyse sellaisesta asiasta, joka olisi tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutusmenettelyssä. Näin vältettäisiin kaksinkertainen työ hallinnossa eikä aiheuteta tarpeetonta viivytystä asian käsittelylle. Momenttiin ehdotetaan myös hallintolain 21 §:n kaltaista valvontaviranomaiselle asetettavaa velvollisuutta ilmoittaa asian siirrosta kantelun tekijälle.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan hallintolain 21 §:n kaltaista mahdollisuutta valvontaviranomaiselle jättää tekemättä asiassa päätös kantelua siirtäessään. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena olisi ehkäistä valvontaviranomaisten työmäärän kasvua, esimerkiksi perustelujen kirjoittamisessa, tilanteessa, jossa asia siirrettäisiin toisen toimijan käsiteltäväksi ja kantelun tekijällä olisi tämän jälkeen, niin halutessaan, edelleen mahdollisuus saattaa asia valvontaviranomaisten ratkaistavaksi.

1.3—1.11 Kumottavat säännökset

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon säädöksistä kantelujen käsittelyn vanhenemisaikaa koskevat säännökset, koska syyskuun 1 päivänä 2014 voimaan tulleessa hallintolain 8 a luvussa on kantelujen käsittelyn vanhenemisaikaa koskeva yleissäännös, 53 b §:n 3 momentti, jota myös sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluisa jatkossa noudatettaisiin. Siten kantelujen käsittelyn vanhenemisaika muuttuisi nykyisestä viidestä vuodesta kahteen vuoteen. Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä kantelua ei tutkittaisi, ellei siihen olisi erityistä syytä.

Kumottavat säännökset ovat sosiaalihuoltolain (710/1982) 59 §, kansanterveyslain (66/1972) 45 §, erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 53 a §, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 78 §, mielenterveyslain (1116/1990) 33 d §, tartuntatautilain (583/1986) 38 a §, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 24 §:n 5 momentti, yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 38 §, yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 22 b §,

1.3 Laki sosiaalihuoltolain 59 §:n kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi sosiaalihuoltolain 59 § tarpeettomana.

1.4 Laki kansanterveyslain 45 §:n kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi kansanterveyslain 45 § tarpeettomana.

1.5 Laki erikoissairaanhoidon lain 53 a §:n kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi erikoissairaanhoidon lain 53 a § tarpeettomana.

1.6 Laki kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 78 §:n kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 78 § tarpeettomana.

1.7 Laki mielenterveyslain 33 d §:n kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi mielenterveyslain 33 d § tarpeettomana.

1.8 Laki tartuntatautilain 38 a §:n kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi tartuntatautilain 38 a § tarpeettomana.

1.9 Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 24 §:n 5 momentin kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 24 §:n 5 momentti tarpeettomana.

1.10 Laki yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 38 §:n kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 38 § tarpeettomana.

1.11 Laki yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 22 b §:n kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 22 b § tarpeettomana.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan tammi-kuun 1. päivänä 2015. Ehdotettuja sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain muistutusta ja kanteluja koskevia säännöksiä ei sovelletaisi ennen kyseisten lakien voimaantuloa tehtyihin muistutuksiin ja kanteluihin, vaan

niihin sovellettaisiin lain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kanteluinstituutiota voidaan pitää yhtenä perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon perusoikeuden turvaamisen takeena. Toisaalta sitä voidaan luonnehtia lähinnä hallinnon muutoksenhakujärjestelmää täydentäväksi oikeussuojakeinoksi, jolla on merkitystä erityisesti niissä tapauksissa, joissa säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja ei ole käytettävissä (HE 50/2013 vp, s. 4).

Ehdotuksen mukaan muistutusmenettelyä olisi tarkoitus käyttää lähtökohtaisesti ensisijaisena epäkohdasta ilmaisevien keinona. Ehdotuksella ei kuitenkaan puututtaisi yksilön oikeuteen kantelun tekemiseen muistutusta seuraavana oikeussuojakeinona. Ehdotuksella ei myöskään estettäisi yksilöä tekemästä kantelua jo ensimmäisenä vaiheena, mutta valvontaviranomaisille ehdotetaan oikeus siirtää kantelu muistutuksena käsiteltäväksi. Ehdotettava sääntely rajaisi siten lain tasolla yksilön mahdollisuutta käyttää kantelua ensimmäisenä oikeussuojakeinona silloin, kun valvontaviranomaisen harkinnan perusteella asia olisi perustellumpaa käsitellä muistutuksena. Ehdotuksen tavoite vastaa jo voimassa olevien asiakas- ja potilaslakien esitöissä tarkoitettua lähtökohtaa muistutuksen asemasta ensisijaisena epäkohdasta ilmoittamisen keinona.

Ehdotettu sääntely edistäisi asiakkaan ja potilaan mahdollisuutta saada asiansa käsiteltyksi nopeammin, ilman aiheetonta viivästystä. Samalla se vahvistaisi hyvän hallinnon toteutumista muun muassa neuvonnan ja palveluperiaatteen osalta. Asian selvittäminen ehdotetaan tehtäväksi ensisijaisesti toimintayk-

sikössä, jossa ongelmat palvelussa tai kohtelussa ovat ilmenneet. Tällöin asian käsittelyn objektiivisuuden varmistamiseksi muistutuksen käsittely tulisi olla ohjeistettu esteettömälle henkilölle. Myös mahdollisuus kantelun tekemiseen varmistaisi käsittelyn objektiivisuuden.

Edellä kerrotun perusteella voidaan katsoa, että esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 23 §,
 sekä

lisätään lakiin uusi 23 a §, seuraavasti:

23 §

Muistutus

Sosiaalihuollon laatuun tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Toimintayksikön on tiedotettava asiakkailleen muistutusoikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi. Muistutus voidaan tehdä joko suullisesti tai kirjallisesti.

Toimintayksikön tai johtavan viranhaltijan on kirjattava muistutus ja käsiteltävä se asianmukaisesti ja annettava siihen kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Vastaus on perusteltava.

Muistutukseen annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan oikeutta hakea muutosta siten kuin siitä erikseen säädetään. Muistutuksen tekeminen ei myöskään vaikuta asiakkaan oikeuteen kannella asiastaan sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille.

23 a §

Kantelu

Sosiaalihuollon laatuun tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä asiakkaalla on oikeus tehdä kantelu sosiaalihuoltoa valvovalle aluehallintovirastolle tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (Valvira). Menettelyssä sovelletaan mitä hallintolain (434/2003) 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta.

Jos asiassa ei ole tehty muistutusta, ja valvontaviranomainen arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, viranomainen voi siirtää asian asianomaiseen toimintayksikköön tai sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan käsiteltäväksi. Siirto on tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Siirrosta on ilmoitettava kantelun tekijälle. Toimintayksikön on annettava tieto siirrettyyn asiaan annetusta vastauksesta siirron tehneelle valvontaviranomaiselle.

Jos asia siirretään, kantelun tutkimatta jättämisestä ei tehdä päätöstä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
 ta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa vireillä ole- tämän lain voimaantullessa voimassa olleita
viin muistutuksiin ja kanteluihin sovelletaan säännöksiä.

2.

Laki**potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 10 §, sekä
lisätään lakiin uusi 10 a §, seuraavasti:

10 §

Muistutus

Terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Toimintayksikön on tiedotettava potilailleen muistutusoikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen heille mahdollisimman vaivattomaksi.

Toimintayksikön on käsiteltävä muistutus asianmukaisesti ja siihen on annettava kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Vastaus on perusteltava asian laadun edellyttämällä tavalla.

Muistutuksen tekeminen ei rajoita potilaan oikeutta kannella hoidostaan tai hoitoon liittyvästä kohtelustaan terveydenhuollon valvontaviranomaisille.

Jos muistutusta käsiteltäessä ilmenee, että potilaan hoidosta tai kohtelusta saattaa seurata potilasvahinkolaissa (585/86) tarkoitettu vastuu potilasvahingosta, vahingonkorvauslaissa (412/74) tarkoitettu vahingonkorvausvastuu, syytteen nostaminen, terveydenhuollon ammatinharjoittamislainsäädännössä tarkoitettu ammatinharjoittamisoikeuksien poistaminen, rajoittaminen tai kurinpitomenettely taikka muussa laissa säädetty kurinpitomenettely, on muistutusta käsittelevän tahon

neuvottava potilasta, miten asia voidaan panna vireille toimivaltaisessa viranomaisessa tai toimielimessä.

10 a §

Kantelu

Terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä kantelu terveydenhuoltoa valvovalle aluehallintovirastolle tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (Valvira). Menettelyssä sovelletaan mitä hallintolain (434/2003) 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta.

Jos asiassa ei ole tehty muistutusta, ja valvontaviranomainen arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, viranomainen voi siirtää asian asianomaiseen toimintayksikköön käsiteltäväksi. Siirto on tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Siirrosta on ilmoitettava kantelun tekijälle.

Jos asia siirretään, kantelun tutkimatta jättämisestä ei tehdä päätöstä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
 ta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa vireillä ole-
 viin muistutuksiin ja kanteluihin sovelletaan
 tämän lain voimaantullessa voimassa olleita
 säännöksiä.

3.**Laki****sosiaalihuoltolain 59 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 59 §, sellaisena kuin se on laissa 923/2011, seuraavasti:

Tällä lailla kumotaan ^{1 §} sosiaalihuoltolain ^{2 §} Tämä laki tulee voimaan ^{2 §} päivänä kuu-
(710/1982) 59 §. ^{2 §} ta 20 .

4.**Laki****kansanterveyslain 45 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kansanterveyslain (66/1972) 45 §, sellaisena kuin se on laissa 1254/2005, seuraavasti:

Tällä lailla kumotaan 1 § kansanterveyslain 2 §
(66/1972) 45 §. Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .

5.**Laki****erikoissairaanhoidolain 53 a §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan erikoissairaanhoidolain (1062/1989) 53 a §, sellaisena kuin se on laissa
1256/2005, seuraavasti:

1 §	2 §
Tällä lailla kumotaan erikoissairaanhoido-	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
lain (1062/1989) 53 a §.	ta 20 .

6.**Laki****kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 78 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 78 §, sellaisena kuin se on laissa 924/2011, seuraavasti:

1 §
Tällä lailla kumotaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 78 §.

2 §
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .

7.

Laki**mielenterveyslain 33 d §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan mielenterveyslain (1116/1990) 33 d §, sellaisena kuin se on laissa 1257/2005, seuraavasti:

Tällä lailla kumotaan 1 § mielenterveyslain 2 §
(1116/1990) 33 d §. Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .

8.**Laki****tartuntatautilain 38 a §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan tartuntatautilain (583/1986) 38 a §, sellaisena kuin se on laissa 1259/2005, seuraavasti:

Tällä lailla kumotaan ^{1 §} tartuntatautilain ^{2 §} Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
(583/1986) 38 a §. ta 20 .

9.**Laki****terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 24 §:n 5 momentin kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 24 §:n 5 momentti,
sellaisena kuin se on laissa 1550/2009, seuraavasti:

1 §	2 §
Tällä lailla kumotaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 24 §:n 5 momentti.	Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu- ta 20 .

10.**Laki****yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 38 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 38 § seuraavasti:

1 §	2 §
Tällä lailla kumotaan yksityisistä sosiaali-	Tämä laki tulee voimaan
palveluista annetun lain (922/2011) 38 §.	päivänä kuu-
	ta 20 .

11.**Laki****yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 22 b §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 22 b §, sellaisena kuin se on laissa 1258/2005, seuraavasti:

1 §	2 §
Tällä lailla kumotaan yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 22 b §.	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu- ta 20 .

Helsingissä 9 päivänä lokakuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Peruspalveluministeri *Susanna Huovinen*

1.

Laki**sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 23 §,
sekä

lisätään lakiin uusi 23 a §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

23 §

Muistutus

Asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus *kohteluustaan* sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutukseen on vastattava kohtuullisessa ajassa sen tekemisestä.

Muistutuksesta annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan oikeutta hakea muutosta siten kuin siitä erikseen säädetään. Muistutuksen tekeminen ei myöskään vaikuta asiakkaan oikeuteen kannella asiastaan sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille.

Ehdotus

23 §

Muistutus

Sosiaalihuollon laatuun tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. *Toimintayksikön on tiedotettava asiakkailleen muistutusoikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi. Muistutus voidaan tehdä suullisesti tai kirjallisesti.*

Toimintayksikön tai johtavan viranhaltijan on kirjattava ja käsiteltävä muistutus asianmukaisesti ja annettava siihen kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Vastaus on perusteltava.

Muistutukseen annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan oikeutta hakea muutosta siten kuin siitä erikseen säädetään. Muistutuksen tekeminen ei myöskään vaikuta asiakkaan oikeuteen kannella asiastaan sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille.

23 a §

Kantelu

Sosiaalihuollon laatuun tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä asiakkaalla on oikeus tehdä kantelu sosiaalihuoltovalvovalle aluehallintovirastolle tai Sosiaalija terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (Valvira). Menettelyssä sovelletaan mitä hallintolain (434/2003) 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta.

Jos asiassa ei ole tehty muistutusta, ja valvontaviranomainen arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, viranomainen voi siirtää asian asianomaiseen toimintayksikköön tai sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan käsiteltäväksi. Siirto on tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Siirrosta on ilmoitettava kantelun tekijälle.

Jos asia siirretään, kantelun tutkimatta jättämisestä ei tehdä päätöstä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

*Tämän lain voimaan tullessa vireillä ole-
viin muistutuksiin ja kanteluihin sovelletaan
tämän lain voimaantullessa voimassa olleita
säännöksiä.*

2.

Laki**potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan potilaan asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 10 §, sekä
lisätään lakiin uusi 10 a §, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

10 §

10 §

*Muistutus**Muistutus*

Terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. *Muistutukseen on annettava ratkaisu kohtuullisessa ajassa sen tekemisestä.*

Terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. *Toimintayksikön on tiedotettava potilailleen muistusoikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen heille mahdollisimman vauhtomaksi. Muistutus voidaan tehdä suullisesti tai kirjallisesti.*

Toimintayksikön on kirjattava ja käsiteltävä muistutus asianmukaisesti ja siihen on annettava kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Vastaus on perusteltava.

Muistutuksen tekeminen ei rajoita potilaan oikeutta kannella hoidostaan tai hoitoon liittyvästä kohtelustaan terveyden- tai sairaanhoitoa valvoville viranomaisille.

Muistutuksen tekeminen ei rajoita potilaan oikeutta kannella hoidostaan tai hoitoon liittyvästä kohtelustaan *terveydenhuollon valvontaviranomaisille.*

Jos muistutusta käsiteltäessä ilmenee, että potilaan hoidosta tai kohtelusta saattaa seurata potilasvahinkolaissa (585/86) tarkoitettu vastuu potilasvahingosta, vahingonkorvauslaissa (412/74) 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.

Jos muistutusta käsiteltäessä ilmenee, että potilaan hoidosta tai kohtelusta saattaa seurata potilasvahinkolaissa (585/86) tarkoitettu vastuu potilasvahingosta, vahingonkorvauslaissa (412/74) tarkoitettu vahingonkorvausvastuu, syytteen nostaminen, terveydenhuollon ammatinharjoittamislainsäädännössä tarkoitettu ammatinharjoittamisoikeuksien poistaminen, rajoittaminen tai kurinpitomenettely taikka muussa laissa säädetty kurinpitomenettely, *on muistutusta käsittelevän tahon neuvottava potilasta*, miten asia voidaan panna vireille toimivaltaisessa viranomaisessa tai toimielimessä.

10 a §

Kantelu

Terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä kantelu terveydenhuolto- ja valvovalle aluehallintovirastolle tai Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastolle (Valvira). Menettelyssä sovelletaan mitä hallintolain (434/2003) 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta.

Jos asiassa ei ole tehty muistutusta, ja valvontaviranomainen arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, viranomaisen voi siirtää asian asianomaiseen toimintayksikköön käsiteltäväksi. Siirto on tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Siirrosta on ilmoitettava kantelun tekijälle.

Jos asia siirretään, kantelun tutkimatta jättämisestä ei tehdä päätöstä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

*Tämän lain voimaan tullessa vireillä ole-
viin muistutuksiin ja kanteluihin sovelletaan
tämän lain voimaantullessa voimassa olleita
säännöksiä.*

3.

Laki**sosiaalihuoltolain 59 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 59 §, sellaisena kuin se on laissa 923/2011, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

59 §

(Kumotaan)

Edellä 3 §:ssä tarkoitettu valvontaviranomainen ei tutki sosiaalihuoltoa koskevaa kantelua, joka kohdistuu yli viisi vuotta vanhaan asiaan, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____
kuuta 20 _____ .

4.

Laki**kansanterveyslain 45 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kansanterveyslain (66/1972) 45 §, sellaisena kuin se on laissa 1254/2005, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

45 §

(Kumotaan)

Edellä 2 §:ssä tarkoitettu valvontaviranomainen ei tutki kansanterveystyötä koskevaa kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____
kuuta 20 .

5.

Laki**erikoissairaanhoidolain 53 a §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan erikoissairaanhoidolain (1062/1989) 53 a §, sellaisena kuin se on laissa
1256/2005, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

53 a §

(Kumotaan)

Edellä 5 §:ssä tarkoitettu valvontaviranomainen ei tutki erikoissairaanhoidoa koskevaa kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 .

6.

Laki**kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 78 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 78 §, sellaisena kuin se on laissa 924/2011, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

78 §

(Kumotaan)

Edellä 3 §:ssä tarkoitettu valvontaviranomainen ei tutki erityishuoltoa koskevaa kantelua, joka kohdistuu yli viisi vuotta vanhaan asiaan, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 .

7.

Laki**mielenterveyslain 33 d §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan mielenterveyslain (1116/1990) 33 d §, sellaisena kuin se on laissa 1257/2005, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

33 d §

Kantelujen tutkiminen

Edellä 2 §:ssä tarkoitettu valvontaviranomainen ei tutki mielenterveystyötä koskevaa kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Ehdotus

(Kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 . _____

8.

Laki**tartuntatautilain 38 a §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan tartuntatautilain (583/1986) 38 a §, sellaisena kuin se on laissa 1259/2005, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

38 a §

(Kumotaan)

Edellä 6 tai 6 a §:ssä tarkoitettu valvontaviranomainen ei tutki tartuntatautien vastustamistyötä koskevaa kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____
kuuta 20 _____ .

9.

Laki**terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 24 §:n 5 momentin kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 24 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1550/2009, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

24 §

(Kumotaan)

Ohjaus ja valvonta

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa on terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaa varten terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunta, jonka kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 .

10.**Laki****yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 38 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 38 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

38 §

(Kumotaan)

Kantelujen tutkiminen

Lupaviranomainen tai sosiaali- ja terveysministeriö ei tutki yksityisiä sosiaalipalveluja koskevaa kantelua, joka kohdistuu yli viisi vuotta vanhaan asiaan, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu-
ta 20 .

11.**Laki****yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 22 b §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 22 b §, sellaisena kuin se on laissa 1258/2005, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

22 b §

Kantelujen tutkiminen

Edellä 13 §:ssä tarkoitettu valvontaviranomainen ei tutki yksityistä terveydenhuoltoa koskevaa kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Ehdotus

(Kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____
kuuta 20 _____.