

Asia: VN/11423/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi

Taustatiedot

Vastaajatahon virallinen nimi

Oikeusrekisterikeskus

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Sari Laitakari

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

sari.laitakari@om.fi

050- 4107483

Lausunnonantajan lausunto

1. Onko lain soveltaminen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa oleviin tahoihin riittävä (1 §, 4 § 1 kohta)?

Ei kantaa

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

Ei kantaa

3. Parantavatko palveluntuottajalle ja toiminnalle asetetut edellytykset asiakas- ja potilasturvallisuutta (2 luku, 16 §)?

Ei kantaa

4. Vähentääkö palveluntuottajan ja sen palveluyksiköiden erillinen rekisteröinti, palveluyksiköiden siirtokelpoisuus ja riskiperusteinen hyväksymismenettely palveluntuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä (16 §, 21 §)?

Ei kantaa

5. Vähentääkö yhteisen palveluyksikön käyttömahdollisuus palveluntuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä ja parantaako se mahdollisuuksia valvoa toimintaa kokonaisuutena (4 § 6 kohta, 22 §)?

Ei kantaa

6. Onko valtuutetun palveluntuottajan käsite ja tehtävät perusteltuja (4 § 6 kohta, 22 §)?

Ei kantaa

7. Onko valtuutetun palveluntuottajan käsitteelle muita vaihtoehtoja?

Ei kantaa

8. Onko palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan omavalvontaa koskevat säännökset riittävät (4 luku)?

Ei kantaa

9. Ovatko valvontaviranomaisen keinot riittävät asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta (5 luku)?

Ei kantaa

10. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaista?

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Oikeusrekisterikeskukselta (ORK) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi (jälj. ehdotus). ORK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Rikosrekisteriotteiden pyytäminen palveluntarjoajista

Ehdotettu lainsäädäntö laajentaisi niiden palveluntarjoajien alaa, joista rikosrekisteriote tulee tarkastaa. Nykyisen lainsäädännön mukaan otetta ei voida pyytää lasten kanssa toimivista terveydenhuollon yksityisistä ammattiharjoittajista ja tätä on pidetty epäkohtana.

Ehdotetun lain 16 § 2 mom. 7 kohdan mukaan lasten kanssa toimiva palveluntarjoaja toimittaisi lasten kanssa työskentelevien rikostaustatietojen rekisteröintihakemuksen yhteydessä. Kuitenkin 18 §:n mukaan valvontaviranomainen saisi vastaavat tiedot suoraan ORK:sta, kun palveluntuottaja toimisi iäkkäiden tai vammaisten parissa. Rekisteröintiä hakevien kannalta olisi selkeämpää, että viranomainen saisi tiedot suoraan ORK:lta molemmissa tapauksissa. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus myös vähentäisi ORK:n resurssien tarvetta, koska tällöin tietojen luovutus voitaisiin automatisoida.

Rajapinnan avulla tehtävä tietojen välittäminen täyttäisi myös tiedonhallintalain vaatimukset. Tällöin rikosrekisteritiedot luovutettaisiin SOTERI-rekisteriin. ORK kiinnittää huomiota siihen, tulisiko muutoksia tehdä myös lain 12 §:ään rikosrekisteritietojen käsittelystä säätämiseksi. ORK kiinnittää lisäksi huomiota lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) 4 §:än, jota täytyy muuttaa valvontalain säätämisen yhteydessä.

Rikosrekisterilakiin (770/1993) ehdotettavia muutoksia ei ole liitetty ehdotukseen toistaiseksi, mutta ORK kiinnittää huomiota siihen, että rikosrekisteriotteiden pyytamisestä palveluntarjoajista tulee säätää erikseen rikosrekisterilaissa. Rikosrekisterilain 4 a §:n 1 mom. 2 kohdassa on säädetty tietojen luovuttamisesta rikosrekisteristä henkilön luotettavuuden selvittämiseksi, mutta kyseisen kohdan perusteella luovutetaan rikosrekisterilain 5 §:n 1 mom. mukaisesti kaikki henkilöstä rikosrekisteriin merkityt tiedot. Lain 6 §, jossa säädetään tietojen luovuttamisesta mm. lasten kanssa työskenteleville, koskee vain tietojen luovuttamista yksityisille henkilöille.

Rikosrekisteriotteiden pyytäminen vammaisten ja iäkkäiden kanssa työskentelevistä

Palveluntuottajalla olisi velvollisuus tarkistaa työntekijöiden rikosrekisteriotte iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluissa lakiehdotuksen 28 §:n mukaisesti. Tätä varten ORK luovuttaisi työntekijälle itselleen otteen rikosrekisteristä.

Ote vastaisi lasten kanssa työskentelyä varten luovutettavaa rikosrekisteriotetta (jälj. rikostaustaote). Ehdotukseen ei ole liitetty liitelakeja, joten on haastavaa arvioida, miten säädösten tullaan huomioimaan uusi otetyyppi kaikilta osin. ORK kiinnittää huomiota mm. rikosrekisteriotteen myöntämiseen liittyvään harkintaan, rikosrekisteritietojen ECRIS-tiedonvaihtoon sekä ehdotuksen taloudellisiin vaikutuksiin ORK:lle.

Rikostaustaotteiden luovuttaminen edellyttää ORK:ssa harkintaa. Lakiehdotuksessa ei luetella erikseen ammattinimikkeitä tai muita yksiselitteisiä perusteita menettelyn piiriin tulevien henkilöiden rajaamiseksi. Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan työ- ja virkasuhteessa tehtävään työhön, johon pysyväisluontoisesti ja olennaisesti kuuluu iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa iäkkään tai vammaisen henkilön kanssa. ORK arvioi käytännössä työnantajaa ja työtehtävää koskevien otepyynnöstä ilmenevien tietojen perusteella, onko kysymyksessä sellainen tehtävä, jossa henkilö pysyväisluontoisesti ja olennaisesti työskentelee iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden hoidon tai huolenpidon tehtävissä tai muutoin on henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa heidän kanssaan. Vain tällaisissa tapauksissa ote voidaan luovuttaa. ORK voi kieltäytyä antamasta otetta, jos lainsäädännössä asetetut edellytykset otteen myöntämiselle eivät täyty.

On ensisijaisen tärkeää, että iäkkäiden ja vammaisten kanssa pysyväisluonteisesti ja olennaisesti työskentely on määriteltävissä siten, että perusteiden otteen myöntämiselle voidaan todeta olevan olemassa. ORK:lle jää ehdotuksen perusteella epäselväksi, ovatko iäkkäisyys ja vammaisuus määriteltävissä tarkkarajaisesti kuten esimerkiksi alaikäisyys. Ehdotuksessa edellä mainittuja käsitteitä ei ole avattu ORK:n näkemyksen mukaan tarpeeksi. ORK kiinnittää huomiota myös siihen, että lainsäädännön tullessa voimaan sen laatimiseen osallistuneiden tahojen tulisi julkaista toimijoille rikosrekisteriotteen pyytämiseen liittyvä tarkempi soveltamisohje vastaavalla tavalla kuin työ- ja elinkeinoministeriö on julkaissut lasten kanssa työskentelyä varten (TEM oppaat ja muut julkaisut 2021:2).

Rikosrekisteritietojen EU-tiedonvaihto (ECRIS-tiedonvaihto)

Lakiehdotuksen 28 §:n 1 mom. mukaan palvelunjärjestäjän tai palveluntuottajan tulee pyytää henkilöltä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikosrekisteriote. Kyseinen pykälä rikosrekisterilaissa koskee otteen myöntämistä lasten kanssa työskentelemistä varten. Liitelakien ja siten tarkempien pykälämuotoilujen puuttuessa ei ole mahdollista hahmottaa lakiviittauksen kaikkia vaikutuksia, mutta ORK kiinnittää huomiota erityisesti lakiin rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (214/2012, jälj. EU-rikosrekisterilaki). EU-rikosrekisterilain 20 §:n mukaan: "Kun yksityinen henkilö, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, pyytää itseään koskevan rikosrekisteriotteen rikosrekisterilain 6 §:n 1-5 momentin mukaisesti, Oikeusrekisterikeskus esittää rekisteritietojen luovuttamista ja niihin liittyviä tietoja koskevan pyynnön sille toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle, jonka kansalainen henkilö on." Vastaavasti lain 15 §:ssä säädetään tilanteesta toisin päin eli Oikeusrekisterikeskus luovuttaa toiselle jäsenvaltiolle tiedot, jotka yksityinen henkilö saisi rikosrekisterilain 6 §:n 1-5 momentin mukaisesti vastaavassa tilanteessa. Edellä kuvattu ns. ECRIS-tiedonvaihto jäsenvaltioiden kesken perustuu lasten kanssa työskentelyä koskevin osin ns. lapsiseksidirektiiviin (2011/93/EU). ECRIS-tiedonvaihto perustuu neuvoston puitepäätökseen 2009/315/YOS ja neuvoston ns. ECRIS-päätökseen 2009/316/YOS. Tiedonvaihtoon ollaan tekemässä muutoksia ECRIS-TCN-asetukseen (EU) 2019/816 ja direktiiviin (EU) 2019/884 perustuen.

Vuonna 2021 ORK lähetti muihin jäsenvaltioihin 2688 rikosrekisteritietokyselyä lasten kanssa toimimista varten ja vastaanotti muista jäsenvaltioista 1931 kyseistä tar-koitusta koskevaa rikosrekisteritietopyyntöä. Tiedonvaihto perustuu koodeihin, joiden avulla eri jäsenmaat kielestä huolimatta ymmärtävät kyselyiden tarkoituksen ja vastausten sisällön. ORK:n tiedossa ei ole EU-tasoisista sääntelyä rikosrekisteriotteen pyytämisestä ja luovuttamisesta iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskentelyä varten. Pyyntöihin ei sääntelyn puuttuessa todennäköisesti saataisi vastauksia muista jäsen-maista. Kaikilta osin tiedonvaihdossa käytettävät yhteiset koodit eivät myöskään vaikuttaisi soveltuvan tietojen pyytämiseen tällaisiin käyttötarkoituksiin. ORK kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että jäsenvaltioilla on aikaa vastata muihin kuin rikosasioissa tehtyihin rikosrekisteritietopyyntöihin 20 työpäivää, mikä taustatoteita käsiteltäessä saattaa venyttää otteiden myöntämistä merkittävästi.

ORK toteaa, että EU-rikosrekisterilain edellä mainitut säännökset ja niiden soveltuminen tulee välttämättä tarkastella ennen lain antamista, koska tiedonvaihto liittyy tällä hetkellä lakiviittausten mukaisesti rikosrekisterilain 6 §:n 1-5 momentin perusteella myönnettäviin rikosrekisteriotteisiin. ECRIS-tiedonvaihtoa ei ole mainittu ehdotuksessa, joten ORK ei ole arvioinut tiedonvaihdosta aiheutuvia kustannuksia (tietojärjestelmä- ja henkilöstökustannuksia) tähän lausuntoon.

Rikosrekisteriotteiden maksullisuus ja käsittelyaika

ORK kiinnittää huomiota myös ehdotuksen sivulla 84 rikosrekisteriotteiden maksullisuudesta todettuun: ”Rikosrekisterilaki tulisi myös muutettavaksi siten, että henkilöllä olisi oikeus maksutta saada itseään koskeva ote rikosrekisteristä, josta ilmenee, onko hänet tuomittu edellä mainituista rikoksista.” ORK:n saaman tiedon mukaan otteista ei kuitenkaan esitettäisi maksuttomia. Taustaotteet maksavat tällä hetkellä pyytäjälle 12 euroa.

Ehdotuksen 28 §:n perusteella ote vaadittaisiin ORK:n käsityksen mukaan myös lyhyissä palvelussuhteissa toisin kuin lasten kanssa työskennellessä, jossa otteen vaatiminen ei ole pakollista alle 3 kuukautta kestävässä tehtävässä. ORK:n tavanomainen enimmäiskäsittelyaika taustaotteille on 7 työpäivää sen jälkeen, kun kaikki otteen myöntämiseksi tarpeelliset tiedot on saatu. Jos henkilöllä ei ole mahdollisuutta hakea otetta ORK:n sähköisen asioinnin kautta vahvasti tunnistautuneena, myös otteen toimittaminen kestää jonkin aikaa. Lakiehdotuksen 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu mahdollisuus toimittaa ote jälkikäteen koskee ilmeisesti vain viran täyttämistä. ORK kiinnittää huomiota otepyynnön käsittelyyn varattavaan aikaan erityisesti tilanteessa, jossa tehtävä tulisi täyttää nopeasti.

Esityksen taloudellisista vaikutuksista ORK:lle

ORK:lle aiheutuisi merkittäviä tietojärjestelmä-, integraatio- ja henkilöstökustannuksia lain johdosta. Kaikkia kustannuksia ei ole osattu todennäköisesti vielä ottaa jäljempänä esittämissä arvioissa huomioon liitelakien sekä otteiden lukumääräarvioiden puuttumisen johdosta.

Palveluntuottajia koskevat rikosrekisteritiedot ainakin iäkkäiden ja vammaisten palveluja tarjoavien palveluntarjoajien osalta olisi tarkoitus välittää suoraan SOTERI-rekisteriin. Tämä edellyttäisi sekä palveluntuottajia koskevia että työntekijöille myönnettäviä otteita varten uutta otetyyppiä rikosrekisteriin, johon merkittäisiin ORK:n käsityksen mukaan rikostaustaotteita vastaavasti tiedot myös säilytysrekisteristä rikosrekisterilain 6 §:n 1 mom. kuvastusti sekä taustaotteita vastaavasti tietyt sakkorekisteristä saatavat tiedot. Tämän lisäksi palveluntuottajia koskevien otteiden toimittamiseksi tarvittaisiin rajapinta rikosrekisteristä SOTERI-rekisteriin. Näistä aiheutuvat kustannukset olisivat alustavan arvion mukaan yhteensä 53.000 euroa.

ORK:n taustaotteiden luovuttamiseen liittyvää työtä on mahdollista vähentää automatisoinnin keinoin, mutta harkintaa edellyttävien otteiden kohdalla automatisointi ei ole kokonaan mahdollista. ORK:ssa on otettu 29.10.2020 käyttöön uudenlainen sähköinen asiointi, jonka kautta on mahdollista pyytää vahvasti tunnistautuneena rikosrekisteriotteita lasten kanssa työskentelyä varten. Sähköinen asiointi mahdollistaa osin otepyyntöjen automaattisen käsittelyn, minkä lisäksi laaditut otteet ovat sähköisen asiointin palvelussa pyytäjälle nähtävissä heti niiden valmistuttua kuuden kuukauden ajan. Uusi iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskenteleville myönnettävä rikosrekisteriote vietäisiin myös ORK:n sähköiseen asiointiin. Tästä aiheutuisi alusta-van arvion mukaan tietojärjestelmäkustannuksia 5000 euroa.

Mikäli rikostaustaotteita pyydetään pääosin sähköisen asiointin kautta, ORK:n manuaalityön osuus otteiden luovuttamisessa on pienempi. Lakiesityksessä ei ole esitetty mitään arviota työntekijöille myönnettävien otteiden lukumääristä. Lukumäärien arvioiminen olisi välttämätöntä, jotta ORK voi hyvissä ajoin varautua tehtävään asianmukaisilla resursseilla. Lasten kanssa työskentelyä koskevassa HE:ssä 4/2021 ORK:n henkilötyötä taustaotteiden myöntämisessä arvioitiin vastikään seuraavasti: "Mikäli luovutettavien otteiden määrä nousisi esimerkiksi 20 000 kappaleeseen vuodessa ja sähköisen asiointin prosenttiluku pysyy samalla tasolla, vaatii se arvion mukaan noin 0,5 henkilötyövuoden lisäresurssitarpeen. Mikäli luovutettavien otteiden määrää olisi 25 000 kappaletta vuodessa, vaatisi lisäys noin 0,7 henkilötyövuoden lisäresurssitarpeen." Lasten kanssa työskentelyä koskevissa otteissa tulee lisäksi tehtäväksi ECRIS-kysely, mutta tämä koskee vain muutamaa prosenttia myönnettävistä otteista. ORK:n ja STM:n välisessä keskustelussa työntekijöille myönnettävien otteiden lukumäärien on arvioitu hyvin alustavasti ja karkeasti arvioiden olevan jopa 100.000 otetta vuodessa. Tällainen määrä tarkoittaisi, että uudesta otetyypistä tulisi ORK:n Rekisteripalveluiden merkittävin kansalaisille myönnettävä otetyyppi. Rikosrekisteriotteita esimerkiksi lasten kanssa työskentelyä varten myönnettiin vuonna 2021 hieman alle 80.000 otetta.

Rikostaustaotteiden myöntämisestä iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskenteleville aiheutuisi ORK:lle otteiden lukumäärästä riippuen vähintään 2 rekisterisihteerin (2 htv:n) verran pysyvää lisätyötä, jos otemäärä olisi noin 100.000 otetta viitaten myös HE:ssä 4/2021 tehtyihin henkilöresurssiarvioihin. Kustannusvaikutus yhtä rekisterisihteerinä kohden olisi 54.000 euroa vuodessa. Otemäärien lisäksi tulee huomioida asiakkaiden neuvonnan ja ohjeistuksen merkittävä tarve uuden sääntelyn ja menettelyn ollessa kyseessä.

Edellä mainitun henkilötyön lisäksi ORK:lle aiheutuisi ilmeisesti vähäinen määrä henkilötyötä palveluntuottajista pyydettyjen otteiden osalta. Tämän kustannusvaikutusta ei ole tehtävien vähäisyyden vuoksi arvioitu erikseen. Resurssien kannalta olisi tärkeää, että myös alaikäisille palveluja tarjoavien palveluntuottajien otteet voitaisiin luovuttaa valvontaviranomaisille rajapintoja pitkin.

Yhteenvedon ORK:lle arvioidaan alustavasti aiheutuvan lakimuutosten johdosta tietojärjestelmä ja integraatiokustannuksia vähintään 58.000 euroa sekä lisäksi pysyviä henkilöstökustannuksia iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskenteleville myönnettävien otteiden lukumäärästä riippuen

edellä kuvatusti. Muutokset ja henkilöstölisäykset on mahdollista toteuttaa vain, jos niihin saadaan erillisrahoitus.

Muita huomioita

Lakiehdotuksen 18 §:n 2 mom. mukaan valvontaviranomainen voi palveluntuottajan luotettavuuden selvittämiseksi pyytää Harmaan talouden selvitysyksiköltä palvelun-tuottajasta ja tämän lain 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetuista henkilöistä harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 5 §:ssä tarkoitetun veloitteidenhoitoselvityksen. ORK tulkitsee, että tiedot esimerkiksi konkurssista on suunniteltu saatavaksi tätä kautta eikä suoraan rajapintaa ORK:n konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteriin tarvittaisi. Tulee kuitenkin vielä erikseen selvittää, että tarvittavat tiedot myös yksityisten henkilöiden konkurseista saadaan suunnitellusti HTSY:n kautta.

Tiedonluovutuksesta säädettäisiin ehdotuksen mukaan lain 45 §:ssä. ORK toteaa, että rikosrekisterilain 3 §:ssä säädetysti rekisteritietoja voidaan luovuttaa siten, kuin tässä laissa säädetään. Rikosrekisteritietojen luovuttamisesta tulee siten säätää tyhjentävästi rikosrekisterilaissa.

Lakiehdotuksen 45 §:n 2 momentissa todettaisiin, että valvontaviranomaisilla on oikeus maksutta ja salassapitosäännösten estämättä saada välttämättömät tiedot ulosottorekisteristä ja liiketoimintakieltorekisteristä. ORK on liiketoimintakieltorekisterin rekisterinpitäjä. ORK:lle syntyneen käsityksen mukaan liiketoimintakielloja koskevat tiedot pyydettäisiin kuitenkin ehdotuksen 18 §:n 2 mom. mukaisesti Harmaan talouden selvitysyksiköltä. Rajapintaa ORK:n liiketoimintakieltorekisteristä SOTERI-rekisteriin ei siten tarvittane eikä ORK ei arvioinut rajapinnan kustannuksia tähän lausuntoon.

ORK kiinnittää huomiota lisäksi ehdotuksen sivulla 44 kuvattuun lain alueelliseen soveltamisalaan sekä alihankkijoiden käyttämiseen. Sivun viimeisessä kappaleessa kuvattua palveluntuottajan velvollisuutta ei ole tarkemmin huomioitu tiedonsaantia koskevissa pykälissä tai yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lakiehdotuksen 39 §:ssä säädettäisiin toimenpiteistä, joihin valvontaviranomainen voi ryhtyä silloin, kun sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämisessä tai tuottamisessa havaitaan asiakas- tai potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin lainvastaista. Pykälän 2 momentin mukaan määräystä voitaisiin tehostaa uhkasakolla. Uhkasakko asetetaan lain yksityiskohtaisten peruste-luiden mukaan uhkasakkolain (1113/1990) mukaisessa menettelyssä.

ORK vastaa uhkasakkolain nojalla tuomittujen uhkasakkojen täytäntöönpanosta. Esityksessä ei ole arvioitu, kuinka paljon uhkasakkoja tuomittaisiin vuositason tasolla. Edellä mainitusta syystä tässä yhteydessä ei ole mahdollista ottaa kantaa siihen, edellyttääkö täytäntöönpanotehtävän hoitaminen lisäresursointia ORK:ssa. Lakitekstiin olisi yksityiskohtaisten perusteluiden lisäksi hyvä lisätä selvennyksenä se, että uhka-sakon asettamiseen ja tuomitsemiseen sovelletaan uhkasakkolakia (1113/1990).

ORK kiinnittää huomiota siihen, että siirtymäsäännöksissä mm. rikosrekisteritietojen pyytämisen osalta tulee selkeästi säätää, mistä lähtien tietoja voidaan pyytää iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskentelevistä vastaavasti kuin esimerkiksi hallituksen esityksessä laiksi lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä (HE 149/2013).

Saarela Jari
Oikeusrekisterikeskus

Laitakari Sari
Oikeusrekisterikeskus