

Asia: VN/27681/2025

Lausuntopyyntö sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain kehittämistarpeiden arviomuistiosta

Lausunnonantajan lausunto

Kommenttinne arviomuistion luvusta 5 (Valvontalain 1 luku Yleiset säännökset)

Pohde pitää valvontalain tavoitteita sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan yhtenäistämisestä, laadun vahvistamisesta sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden parantamisesta lähtökohtaisesti kannatettavina. Nämä tavoitteet ovat oikeansuuntaisia ja tarpeellisia koko palvelujärjestelmän näkökulmasta.

Sääntely ei vielä riittävästi vastaa järjestämisvastuuseen perustuvaa monituottajamallia käytännössä. Valvontalain keskeinen puute liittyy siihen, että sääntely rakentuu edelleen vahvasti yksittäisten palveluntuottajien näkökulmasta eikä palvelukokonaisuuden hallinnan näkökulmasta.

Hyvinvointialueella on lakisääteinen vastuu palvelujen järjestämisestä, yhteensovittamisesta, laadusta ja turvallisuudesta riippumatta siitä, tuotetaanko palvelut omana toimintana, ostopalveluina, toimeksiantosuhteessa tai muulla tavoin. Valvontalain sääntelyä tulee arvioida ensisijaisesti siitä lähtökohdasta, miten se tukee tämän järjestämisvastuun toteuttamista.

Hyvinvointialue toimii samanaikaisesti palvelujen järjestäjänä, palveluntuottajana, hankintayksikkönä sekä sopimusvalvojana. Hyvinvointialueella on hankintalainsäädännön perusteella velvollisuus varmistaa palveluntuottajien soveltuvuus ja toiminnan lainmukaisuus koko sopimuskauden ajan. Tämä sopimusvalvontavelvoite on keskeinen osa valvontakokonaisuutta, mutta sitä ei nykyisessä valvontalain rakenteessa tunnisteta riittävän selkeästi.

Pohde katsoo, että valvontalain kehittämistä tulee tarkastella kiinteässä yhteydessä järjestämislakiin, hyvinvointialuelakiin sekä hankintalainsäädäntöön. Näiden sääntelykokonaisuuksien välinen suhde on tällä hetkellä osin epäselvä.

Lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, että julkisia palveluja koskevassa lainsäädännössä esiintyy rinnakkaista sääntelyä toiminnan ohjauksesta, johtamisesta ja valvonnasta. Tämä voi johtaa päällekkäisiin velvoitteisiin ja epäselvyyksiin vastuunjaossa erityisesti julkisen palvelutuotannon osalta.

Pohde esittää, että:

- valvontalain rakenne sidotaan selkeämmin järjestämisvastuuseen
- valvontalain ja hankintalainsäädännön välinen suhde täsmennetään
- hyvinvointialueen sopimusvalvonta tunnistetaan osana valvontakokonaisuutta
- sääntely rakennetaan tuotantotapaneutraaliksi
- valvontalain ja muun sote-lainsäädännön välistä suhdetta selkeytetään
- päällekkäistä sääntelyä karsitaan

Pohde kiinnittää erityistä huomiota soveltamisalan ja käsitteistön epäselvyyksiin. Näillä on merkittävä vaikutus siihen, miten valvonta käytännössä toteutuu.

Ongelmat korostuvat erityisesti palveluissa, jotka eivät ole perinteistä palveluntuotantoa, kuten:

- tukipalvelut,
- toimeksiantosuhteeseen perustuvat palvelut (perhehoito, omaishoito),
- liikkumista tukevat palvelut,
- kuljetuspalveluiden välitystoimintaan perustuvat palvelut,
- henkilöstövuokraus,
- Valtion koulukodit on määritelty palvelunjärjestäjäksi, tosiasiallisesti ne toimivat julkisena lastensuojelulain mukaisen sijaishuollon palveluntuottajina.

Näissä palveluissa valvonnan, rekisteröinnin ja järjestämisvastuun suhde jää epäselväksi.

Pohde esittää, että:

- kaikki järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut kuuluvat selkeästi valvonnan piiriin
- tukipalvelujen, kuljetuspalveluiden välitystoiminnan ja toimeksiantosuhteiden asema täsmennetään
- erilaisten palveluiden tuottamis- ja toteuttamismuotojen osalta tulisi tunnistaa henkilöstövuokraukseen, henkilöstön alihankintaan sekä palvelun tai sen osan alihankintaan liittyvät kysymykset, esimerkiksi miten ja millä kriteereillä määritellään ja arvioidaan valvontalain soveltamisalan ulkopuolelle rajautuvaa henkilöstövuokrausta? Millä kriteereillä henkilöstön hankinnan ja vuokratyön välistä erottelua arvioidaan sekä milloin on kyseessä kokonaan palvelujen ostamisesta?
- käsitteistöä selkeytetään vastaamaan integroitua palvelujärjestelmää
- digitaalisten ja liikkuvien palvelujen asema huomioidaan sääntelyssä
- Valtion koulukotien tulee olla valvontalain piirissä ja näitä tulee kohdella samalla tavalla kuin muitakin yksityisiä palveluntuottajia, joilta hyvinvointialueet osatavat palveluita. Tällöin hyvinvointialueet valvovat koulukoteja sopimusvalvonnassa.

Pohde korostaa, että valvontalain muutostarpeet liittyvät kiinteästi myös muuhun sote-lainsäädäntöön. Erityisesti terveydenhuoltolain 57 §:ään liittyvät tulkintaongelmat osoittavat, että sääntelykokonaisuutta tulee tarkastella yhtenäisesti. Vastaava tarve koskee myös sosiaalihuollon lainsäädännön kehittämistä.

Samalla on huomattava, että yksityisiä palveluntuottajia koskevassa sääntelyssä ei edellytetä terveydenhuoltolain 57 §:n mukaista johtavaa lääkäriä. Aiemmin voimassa olleessa sääntelyssä edellytettiin vastaavaa johtajaa, mutta nykyisessä laissa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta lähtökohtana on palveluyksikön vastuuhenkilö, jonka pätevyys määräytyy toiminnan sisällön perusteella. Sääntelyn keventämisen ja joustavoittamisen myötä korostuu hyvinvointialueen velvollisuus varmistaa sopimus- ja järjestämisvastuunsa puitteissa, että palveluntuottajalla on toiminnan edellyttämä riittävä lääketieteellinen osaaminen.

Kommenttinne arviomuistion luvusta 6 (Valvontalain 2 luku Palveluntuottajaa ja toimintaa koskevat edellytykset)

Pohde pitää palveluntuottajaa koskevien edellytysten sääntelyn kehittämistä tarpeellisena sekä katsoo, että sääntelyn tulee olla riskiperusteista, mutta samalla riittävän selkeää, jotta vastuut eivät jää tulkinnanvaraisiksi.

Hyvinvointialueen näkökulmasta keskeinen ongelma on vastuunjaon epäselvyys monituottajamallissa.

Epäselvyyksiä syntyy erityisesti:

- ammatinharjoittajamalleissa,
- henkilöstövuokrauksessa,
- alihankintaketjuissa.

Tämä vaikeuttaa merkittävästi hyvinvointialueen mahdollisuuksia toteuttaa järjestämisvastuuseen kuuluvaa ohjausta ja valvontaa.

Pohde esittää, että:

- työvoiman hankinta ja varsinainen palveluntuotanto erotetaan selkeästi
- vastuunjako määritellään yksiselitteisesti
- alihankintaketjujen veloitteet täsmennetään
- tulee kiinnittää erityistä huomiota vastuuhenkilöiden rooliin. Vastuuhenkilöiden merkitys on kasvanut huomattavasti, mutta heidän tehtäviään, toimivaltuuksiaan ja osaamisvaatimuksiaan ei ole riittävän selkeästi määritelty. Heidän tulee pystyä tosiasiallisesti arvioimaan toiminnan laatua ja saada riittävä tuki tehtävän hoitamiseen
- vastuuhenkilöiden osaamisvaatimuksia täsmennetään
- heidän rooliaan ja vastuitaan selkeytetään
- henkilöstön riittävyys huomioidaan osana valvontaa

Hyvinvointialue kiinnittää lisäksi erityistä huomiota terveydenhuoltolain 57 §:ään liittyviin tulkintaongelmiin.

Näissä tilanteissa jää epäselväksi:

- milloin kyse on hyvinvointialueen omasta toiminnasta
- milloin kyse on erillisestä palveluntuottajasta
- mihin toimijaan valvonta kohdistuu

Pohde esittää, että:

- valvontalain ja terveydenhuoltolain välinen vastuunjako täsmennetään
- palveluntuottajan määritelmä yhdenmukaistetaan
- valvonnan kohdentuminen määritellään selkeästi

Vastaava epäselvyys koskee myös sosiaalihuoltoa, erityisesti:

- toimeksiantosuhteita (perhehoito, tukihenkilö – ja perhe ja omaishoito)
- henkilökohtaisen avun työnantajamallia
- hajautettua palvelutuotantoa

Kommenttinne arviomuistion luvusta 7 (Valvontalain 3 luku Palveluntuottajien ja palveluyksiköiden rekisteröinti)

Pohteen näkökulmasta rekisteröinnin tulee tukea järjestämismvastuun toteuttamista eikä siirtää siihen liittyviä velvoitteita epäsuorasti hyvinvointialueelle.

Nykytilanteessa rekisteröinti ei riittävästi varmista palveluntuottajien osaamista tai velvoitteiden ymmärtämistä, minkä seurauksena ohjaus ja neuvonta ovat siirtyneet hyvinvointialueille. Lisäksi rekisteröintimenettely on hallinnollisesti raskas ja sitoo merkittävästi resursseja. Hyvinvointialue kiinnittää huomiota rekisteröinnin ja hankintamenettelyjen suhteeseen. Mikäli rekisteröinnin merkitys heikkenee, siirtyy palveluntuottajien arviointi entistä enemmän hyvinvointialueelle hankintavaiheessa ja sopimuskauden aikana.

Pohde esittää, että:

- rekisteröintiä kehitetään riskiperusteiseksi ja suhteutetaan toiminnan laajuuteen
- julkisen palvelutuotannon rekisteröintivelvoitteita arvioidaan erikseen
- rekisteritietojen laatuun ja käyttökelpoisuuteen panostetaan
- rekisteröinnin ja hankintamenettelyjen roolit erotetaan mutta yhteensovitetään selkeästi

- rekisteröinti tukee hankintayksikön mahdollisuutta arvioida palveluntuottajia

Lisäksi tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että rekisteröintisääntely ei kaikilta osin sovellu palveluihin, joissa toiminta perustuu välitykseen, tukipalveluihin tai hajautettuun toteutukseen. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi:

- liikkumista tukevat palvelut ja kuljetuspalvelut, joissa keskeinen toimija on välityskeskus eikä yksittäinen palveluntuottaja,
- tukipalvelut, jotka ovat osa laajempaa palvelukokonaisuutta,
- välitystoiminta, jossa palvelu tuotetaan usean toimijan kautta.

Rekisteröinti voi kohdistua epätarkoituksenmukaisesti yksittäisiin toimijoihin eikä palvelukokonaisuuden kannalta keskeiseen tahoon.

Pohde esittää, että:

- rekisteröinti kohdennetaan palvelukokonaisuudesta vastaavaan toimijaan
- liikkumista tukevien palvelujen osalta sääntely kohdistuu välitystoimintaan
- tukipalvelujen rekisteröintivelvoitteet suhteutetaan niiden rooliin osana kokonaisuutta
- palveluyksikköä koskeva sääntely tukee integroitua palvelutuotantoa
- rekisteröinti ei johda päällekkäiseen hallinnolliseen työhön
- julkisen sektorin erityiset palveluyksiköt, kuten valtion koulukodit ja mielisairaalat, tulee huomioida sääntelyssä selkeästi ja yhdenmukaisesti, jotta niiden valvonta ja rekisteröinti eivät jää epäselviksi.

Kommenttinne arviomuistion luvusta 8 (Valvontalain 4 luku Omavalvonta)

Pohteen näkökulmasta omavalvonnan tulee tukea järjestämisvastuun toteuttamista, mutta se ei voi korvata viranomaisvalvontaa.

Omavalvonnan toteutukseen liittyy käytännössä haasteita, kuten päällekkäinen raportointi ja epäselvä työnjako. Tämä vaikeuttaa hyvinvointialueen mahdollisuuksia muodostaa kokonaiskuva palvelujen laadusta ja turvallisuudesta. Palvelun järjestäjän omavalvonta kuvataan omavalvontaohjelmassa. Omavalvontaohjelmat tarvitsevat vastinparikseen myös käytännön tasolla olevat omavalvontasuunnitelmat. Omavalvontasuunnitelmien laajuuden ja sisällön sovittaminen tuotettavien palvelujen luonteeseen ja laajuuteen mukaan on ollut vaihtelevaa, lisäksi palveluyksikön käsite on koettu haasteelliseksi.

Pohde esittää, että:

- omavalvontaohjelman yleisten sisältöjen, laatimisen ja seurannan yhtenäisten sisältöjen varmistaminen
- omavalvontasuunnitelmien määrittelemine, mille toiminnalliselle tasolle suunnitelmat tehdään
- järjestäjän ja tuottajan roolit erotetaan selkeästi
- omavalvonnan tueksi laaditaan yhtenäiset kansalliset vaatimukset

Omavalvonnan toteuttaminen on erityisen haastavaa palveluissa, joissa toiminta perustuu toimeksiantosuhteeseen tai hajautettuun tuotantoon.

Tällaisia palveluja ovat erityisesti:

- perhehoito ja omaishoito
- kotiin tuotavat palvelut
- liikkumista tukevat palvelut

Pohde esittää, että:

- näitä palveluja koskevat omavalvonnan vaatimukset täsmennetään
- hyvinvointialueen mahdollisuudet ohjata ja valvoa näitä palveluja turvataan
- Lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, että valvonta kohdistuu riskialttiisiin palveluihin ja heikossa asemassa oleviin asiakasryhmiin ja sääntely tukee avointa ja oppivaa turvallisuuskulttuuria

Kommenttinne arviomuistion luvusta 9 (Valvontalain 5 luku Viranomaisvalvonta)

Pohde katsoo, että viranomaisvalvonnan tulee säilyä vahvana ja selkeästi määriteltynä.

Valvonnan kokonaisuus muodostuu viranomaisvalvonnasta, omavalvonnasta ja sopimusvalvonnasta. Järjestämisvastuun toteuttaminen edellyttää, että nämä muodostavat toimivan ja yhtenäisen kokonaisuuden. Nykyinen sääntely ei riittävästi huomioi tätä.

Pohde esittää, että:

- sopimusvalvonnan asema tunnistetaan osana valvontakokonaisuutta
- vastuunjako viranomaisvalvonnan ja järjestäjän valvontatehtävien välillä täsmennetään
- valvontamalli rakennetaan kokonaisuutena
- Lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, että valvonnan kohdentuminen on erityisen haastavaa palveluissa, joissa tuotanto tapahtuu usean toimijan kautta tai toimeksiantosuhteessa.

Erytisiä haasteita liittyy välitystoimintaan perustuviin palveluihin, tukipalveluihin osana laajempaa kokonaisuutta ja erityispalveluihin, kuten koulukoteihin ja mielisairaaloihin.

Pohde esittää, että:

- valvonnan kohdentuminen määritellään selkeästi näissä palveluissa
- varmistetaan, ettei valvontaan synny katvealueita monitoimijaympäristössä
- tulee kiinnittää huomiota siihen, että tiedonsaantioikeudet turvaavat hyvinvointialueen mahdollisuuden valvoa koko palveluketjua.
- valvonta kohdistuu selkeästi vastuulliseen toimijaan myös alihankintaketjuissa.

Kommenttinne arviomuistion luvusta 10 (Valvontalain 7 luku Erinäiset säännökset)

Tiedonsaantia ja henkilöstöjärjestelyjä koskevan sääntelyn tulee tukea järjestämisvastuun toteuttamista.

Pohde esittää, että:

- tiedonsaantioikeudet turvataan siten, että hyvinvointialue saa tarvitsemansa tiedot koko palvelukokonaisuudesta
- tietojen julkisuutta koskeva sääntely sovitetaan yhteen tietosuojan kanssa
- henkilöstövuokrauksen ja alihankinnan vastuusuhteet määritellään selkeästi
- sääntelyssä tulee huomioida erityisesti palvelut, näitä ovat tukipalvelut, toimeksiantosuhteen ja välitystoimintaan perustuvat palvelut, joissa tuotanto ei tapahdu perinteisen palveluntuottajamallin mukaisesti. Näitä koskevan sääntelyn tulee muodostaa selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden.
- tulee kiinnittää huomiota siihen, että sääntely tukee digitalisaatiota ja uusia palvelumuotoja.

Kommenttinne arviomuistion luvusta 11 (Valvontalain 8 luku Voimaantulo)

Pohde katsoo, että tiedonsaantioikeuksien ja tiedonhallinnan tulee tukea sekä omavalvontaa, että viranomaisvalvontaa. Käytännössä on tarve selkeyttää henkilöstöjärjestelyihin liittyviä rajanvetoja (henkilöstövuokraus vs. ostettu palvelu, alihankinta) ja varmistaa, että asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta keskeiset menettelyt ovat toteuttamiskelpoisia myös joustavissa henkilöstörakenteissa. Siirtymäsääntelyn tulee mahdollistaa järjestämisvastuun häiriötön toteuttaminen.

Aiemmat kokemukset osoittavat, että rekisteröintimenettely on kuormittava ja altis ruuhkautumiselle, mikä voi vaikuttaa palvelujen saatavuuteen.

Pohde esittää, että:

- siirtymäajat mitoitetaan realistisesti
- viranomaisten resurssit varmistetaan ennen uusien velvoitteiden laajentamista
- julkisen palvelutuotannon kustannusvaikutukset arvioidaan

- tulee kiinnittää huomiota siihen, että sääntely ei aiheuta pysyvää hallinnollista kuormitusta ilman selkeää hyötyä.
- valvontalain sääntely ei vielä riittävästi perustu järjestämisvastuun logiikkaan eikä tue hyvinvointialueen vastuuta palvelukokonaisuuden hallinnasta monituottajamallissa.
- asiakas- ja potilasturvallisuuskeskuksen aseman vahvistaminen lainsäädännössä (tehtävät ja rahoitus) osaksi kansallista turvallisuustyön infrastruktuuria.

Kommenttinne arviomuistion luvusta 12 (Erinäiset kysymykset)

Pohde katsoo, että arviomuistion jatkotyössä tulee kuvata vahvemmin valvonnan kokonaisuuden käytännön vaikutukset hyvinvointialueille. Erityisesti tulee tunnistaa ja arvioida:

- rekisteröitymisvelvollisuuden kustannus- ja resurssivaikutukset hyvinvointialueille julkiselle palvelutuotannolle,
- palveluyksikkö- ja palvelupistekäsitteiden määrittäminen ja vaikutukset rekisteröintiin, etenkin hyvinvointialueilla palvelupisteitä on paljon ja nykyisen ohjeen mukaisesti näissä tapahtuvat muutokset on ilmoitettava rekisteriin.
- rekisteröinnin soveltamisen vaikutukset integroituihin palvelurakenteisiin,

Muut kommenttinne arviomuistiosta

-

Roimaa Elisa
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue