

Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite: Sosiaali- ja terveysministeriön sähköposti 27.11.2025, hallitusneuvos Maija Iles (ESAVI/33817/2025)

Asia: Valvontalain arviointia koskeva keskustelutilaisuus 17.12.2025

Aluehallintovirastojen muistio sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023, valvontalaki) muutostarpeista

Tämä muistio pohjautuu aiemmin syksyllä toimitettuun Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvontalain kehitystarpeita koskevaan muistioon. Muistioon on tehty täsmennyksiä ja lisäyksiä yhdessä kaikkien aluehallintovirastojen kanssa.

1 Valvontalain vaikutukset yleisesti

Valvontalain tavoitteena oli selkeyttää ja yhtenäistää sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa ja vahvistaa palvelujen laatua sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta ottaen huomioon uudistuvat palvelujen tuottamistavat.

Hyvinvointialueiden välillä on eroja lain soveltamisessa, mikä näkyy muun muassa järjestämisvastuullisen omavalvontavelvoitteen toteutumisessa. Selvää ei ole aina ollut, koskeeko laki sekä yksityisen että julkisen palveluntuottajan palveluja. Olisi hyvä selkeyttää järjestämisen ja tuottamisen eroja.

Järjestämisvastuuseen perustuvaa omavalvontavelvoitetta ei aina ole ymmärretty, ja sitä myötä palvelun laadussa ja asiakas- ja/tai potilasturvallisuudessa on ollut puutteita. Haasteita tuovat tilanteet, joissa esimerkiksi samaan palveluyksikköön on sijoitettu useampien järjestämisvastuullisten asiakkaita. Epäselvyyttä on tuonut se, miten omavalvontavelvoite mahdollisesti jakautuu eri tahojen kesken. Huolta on syntynyt myös siitä, onko kenelläkään kuvaa kokonaisuudesta, jos

järjestämisvastuulliset valvovat toimintaa asiakaskohtaisesti. Epäselvää on myös, missä määrin järjestämisvastuulliset voivat tehdä keskenään yhteistyötä salassapitosäännökset huomioiden. Edellä mainittu edellyttäisi toimivaltuuksien selkeyttämistä.

Palvelujen laatu ei sinällään ole muuttunut mihinkään valvontalain myötä, mutta yleisiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin perustuen palvelun laatu on alueellisesti hyvin vaihtelevaa. Esimerkiksi hoitoon pääsy, henkilöstömitoitus ikäihmisten palveluissa ja itsemääräämisoikeuksien rajoittamiset ovat edelleen paikoin laajamittaisia ongelmia, eikä tätä ole omavalvonnallisesti pystytty korjaamaan.

Ennakollinen valvonta on vähäistä suhteessa aikaisempaan lupa- ja ilmoitusmenettelyyn. Vahvasti luottamukseen perustuvaan rekisteröintimenettelyyn siirtyminen on siirtänyt aikaisempaa enemmän painetta toiminnan aikaiselle valvonnalle, ja ensisijaisesti järjestämisvastuullisen toteuttamalla valvonnalle. Tämä tehtävä on laajuudeltaan ollut hyvinvointialueille uusi asia, johon ei kaikilta osin ole voitu varautua. Järjestämisvastuulliset valvovat rekisteröintimenettelyssä kysytyjen suunnitelmien kuten esimerkiksi omavalvontasuunnitelmien asianmukaisuutta.

Valvontalain myötä viranomaiset ovat pyrkineet muun muassa yhdenmukaiseen palvelualaluokitteluun, mutta käyttöön otettu Aura-luokitus ei palvele valvovaa viranomaista siksi, ettei se noudattele kaikilta osin substanssilaeissa olevia palveluja.

2 Omavalvonta ja viranomaisvalvonta

2.1 Palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan omavalvonta ja asiakas- ja potilasturvallisuus

Omavalvonnan edellyttäminen on lähtökohtaisesti hyvä asia. Hyvinvointialueilla (mukaan lukien HUS ja Helsingin kaupunki) omavalvonnan täysimittainen hahmottaminen ja toteuttaminen ovat käynnistyneet hitaasti, eikä omavalvonnan merkitystä ole riittävällä tasolla hahmotettu. Valvonta ajatellaan paikoin irrallisena toiminnasta, ja lakisääteisten omavalvontaohjelmien ja -suunnitelmien laadinta edellyttäisi vahvempaa rakennetta ja niiden toteuttamisen varmistaminen systemaattisuutta.

Omavalvonnan todellinen vaikuttavuus ja laatu tullaan näkemään pitkän aikaviipeen jälkeen. Samaan aikaan viranomainen toteuttaa jo täysimittaisesti omavalvontaan ohjaamista. Herää kysymys, onko valvonnan kokonaiskentässä iso haavoittuvuus.

2.2 Omavalvonta ja valvontaviranomaisten resurssien kohdentaminen

Uutena valvontalaissa olevat sopimusvalvonnan keinot ovat näyttäytyneet vaikuttavina toimina. Haasteena sen sijaan on hyvinvointialueiden korkea kynnys käyttää edellä mainittuja keinoja. Osasyynä voi olla se, että hyvinvointialueella on vähäinen tai riittämätön oma tuotanto.

Keskeinen haaste on, että hyvinvointialueilta puuttuu oman tuotannon valvonnassa vastaavat keinot kuin niillä on käytössä yksityisten palveluntuottajien valvonnassa.

Omavalvonnan täsmentäminen on mahdollistanut käytettävissä olevien valvontaviranomaisten resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista. Omavalvontaa ei kuitenkaan hyvinvointialueilla toteuteta lain edellyttämällä tavalla, mikä herättää huolen valvonnan riittävydestä.

Viranomaisvalvonnassa yhtenä haasteena on myös se, että sosiaalihuollossa sijaintihyvinvointialueella ei ole enää erillistä valvontavastuuta suhteessa yksityisiin palveluntuottajiin, ja palvelunjärjestäjiä voi olla yhdessä yksikössä useita. Poikkeuksena tästä on lastensuojelulain 79.2 §:n mukainen sijaintihyvinvointialueen valvontavastuu. Siihen liittyvät toimivaltuudet ja valvontamahdollisuudet ovat kuitenkin erillisen sääntelyn puuttuessa hyvin rajatut. Huolta aiheuttaa se, onko palvelunjärjestäjillä kokonaiskuvaa järjestämisvastuunsa perusteella valvomiensa yksiköiden toiminnasta sekä, toteutuuko järjestämisvastuullisten hyvinvointialueiden yhteistyö valvonnassa lain- ja asianmukaisesti. Valvonta-asian selvittäminen on myös viranomaisvalvonnassa käytännössä haastavaa silloin, kun palvelunjärjestäjiä on useita.

2.3 Valvonnan ennakoitavuus, riskiperusteisuus, vuorovaikutteisuus ja yhdenvertaisuus

Valvonnassa on osittain pystytty lisäämään valvonnan ennakoitavuutta, riskiperusteisuutta, vuorovaikutteisuutta ja yhdenvertaisuutta.

2.4 Omavalvonnan ja viranomaisvalvonnan tehtäviin liittyvät tiedonsaantioikeudet

Valvontalain mukaisiin omavalvonnan ja viranomaisvalvonnan tehtäviin liittyvät tiedonsaantioikeudet eivät ole kaikilta osin riittävät. Lain 45 §:n mukaista tiedonsaantioikeutta tulisi harkita laajennettavaksi.

3 Rekisteröintimenettely

3.1 Rekisteröintimenettely ja asiakas- ja potilasturvallisuus

Palveluyksikköjen asiakas- ja potilasturvallisuuden järjestelyissä keskeisiä dokumentteja ovat muun muassa palveluyksikön omavalvonta- ja lääkehoitosuunnitelmat. Näitä suunnitelmia ei kuitenkaan rekisteröinnin yhteydessä tarkasteta, ellei rekisteröinti edellytä lain mukaista pakollista tai riskiperusteista ennakkotarkastusta. Suunnitelmien sisällöstä valvontaviranomaisella ei näin ollen enää ole pääosin käsitystä. Lukuisilla palveluntuottajilla voi olla palveluyksikköjensä vastuuhenkilönä sama ulkopuolinen henkilö ja lain vaatimat suunnitelmat voivat olla toistensa kopioita ilman, että palveluntuottajalla on edes käsitystä suunnitelmien sisällöstä – tällainen ei luonnollisestikaan edistä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Hyvin asiat jo aiempien lakien voimassa ollessa hoitaneet palveluntuottajat ovat todennäköisesti jatkaneet vakiintuneella asianmukaisella toimintatavallaan ja kehittäneet toimintaansa asianmukaiseen toiminnan arviointiin liittyen. Huoli on uusista palveluntuottajista, joiden ohjaamiseen valvontaviranomaisella ei enää ole aiempien lakien mukaisia systemaattisia mahdollisuuksia.

3.2 Rekisteröintiä varten annettavien tietojen tarpeellisuus valvonnan näkökulmasta

Hallinnollisen palveluyksikön tietojen sijaan keskeisempää on saada niiden fyysisten paikkojen tiedot eli palvelupisteiden tiedot, joissa sosiaali- ja/tai terveyspalveluja tosiasiallisesti annetaan. Palvelupisteitä ei kuitenkaan ole lainsäädännössä varsinaisesti määritelty, miltä pohjalta voisi ajatella jopa, ylittääkö valvontaviranomainen toimivaltansa pyytämällä palvelupisteiden tiedot. Hallinnollisen osoitteen vaatiminen rekisteröinnin yhteydessä on valvonnan kannalta riittämätöntä, minkä vuoksi laki tarvitsee

palvelupisteen määritelmän ja palvelupisteeseen liittyvien tietojen edellyttämisen rekisteröinnin yhteydessä.

3.3 Rekisteröinnille säädettyjen vaatimusten ulottuminen yhtäläisesti kaikkiin palveluntuottajiin

Palveluntuottajien yhtäläinen kohtelu on sinällään perusteltua. Asetuksella voitaisiin kuitenkin säätää yksittäisten tietojen tarvittavaa laajuutta siltä pohjalta, kuinka laaja-alaisesta toiminnasta on kysymys. Henkilökohtaisesti vain omalla työpanoksellaan yksittäisissä palvelupisteissä palveluita antavalta yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta riittäisivät suppeammat tiedot kuin useita työnantajia työllistäväältä, toisia palveluntuottajia hyödyntäväältä ja lukuisissa fyysisissä palvelupisteissä palveluja antavalta palveluntuottajalta.

3.4 Hyvinvointialueiden palvelurakenteet ja Soteri-rekisteröinti

Hyvinvointialueiden, HUS:n ja Helsingin kaupungin palvelurakenteet luovat hyvän pohjan rekisteröinnissä tarvittavan tiedon tuottamiselle. Se edellyttää kuitenkin niiltä vahvaa suunnittelua ja organisointia. Nämä organisaatiot suunnittelevat kuitenkin pääosin liian suuria kokonaisuuksia palveluyksiköiksi ajatellen vastuuhenkilön tosiasiallista mahdollisuutta vastata toiminnasta. Hyvinvointialueet, HUS ja Helsingin kaupunki tarvitsisivat vahvaa ohjausta rekisteröinnissä hyväksyttävissä olevan palveluyksikkörakenteen luomiseksi. Julkisilta palveluntuottajien palveluyksiköiltä on ehdottomasti vaadittava samanlaista rekisteröitymistä kuin yksityisen sektorin palveluyksiköiltä vaaditaan, vaikka julkiset palveluntuottajat kokevat tämän mahdollisesti taakaksi.

3.5 Palveluyksikön määritelmä

Palveluyksikön määritelmä tarvitsee rinnalleen laissa olevan määritelmän palvelupisteestä eli fyysisestä osoitteesta, jossa palvelua joko annetaan tai josta käsin lähdetään antamaan palvelua esimerkiksi asiakkaan kotiosoitteessa. Koska palveluyksikössä on oltava vähintään yksi palvelupiste, tulisi palvelupiste selkeästi määritellä ja tuoda esille sen ero palveluyksikön käsitteeseen.

Sinällään palveluyksikkö mahdollistaa käsitteenä hyvin monenlaisen toiminnan. Yhteinen palveluyksikkö on myös hyvä käsite, mutta

valitettavasti sitä ei ole saatu laajemmassa mittakaavassa elämään, vaikka se soveltuisi hyvinkin monenlaisiin tilanteisiin. Yhteisen palveluyksikön edistämiseen valvontaviranomaisilla ei selkeästi ole ollut resursseja ja siksi se on myös valvontaviranomaisille jäänyt huonommin ymmärretyksi käsitteeksi. Myöskään Soteri-rekisteri ei taivu joustavasti yhteisen palveluyksikön rekisteröinnin tarpeisiin, vaan tekee yhteisen palveluyksikön ja siihen kuuluvien palveluntuottajien rekisteröinnistä osin jopa vaivalloista.

3.6 Aiempaan lupa- ja ilmoitusmenettelyyn liittyneen hallinnon keveneminen?

Valvontalain rekisteröintimenettelyssä ei ole onnistuttu huomioimaan aiempien itsenäisten ammatinharjoittajien eli nykyisten yksityisten elinkeinonharjoittajien kohtaloa rekisteröintimenettelyssä. Heille valvontalain mukainen menettely on moninkertaisesti raskaampi kuin aiempi ilmoitusmenettely. Mahdollinen ja osittainen keveneminen on toteutunut yritysmuotoisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteröinnissä siltä osin kuin rekisteröinti ei edellytä erilaisten suunnitelmien viranomaistarkastusta lukuun ottamatta pakollista ja riskiperusteista ennakkotarkastusta vaativia palveluyksikön rekisteröintejä.

3.7 Väliaikaisen lainmuutoksen vaikutukset

Väliaikainen lainmuutos on helpottanut ruuhkautuneessa rekisteröintihakemusten käsittelytilanteessa palveluntuottajien mahdollisuutta käynnistää toimintansa. Valvontaviranomaiselle menettely on tuonut merkittävästi lisää työtä. Väliaikaisen lainmuutoksen piiriin kuuluva palveluntuottaja jättää hakemuksensa, tiedot siirtyvät suoraan Soteri-rekisteriin. Rekisteriin siirtyvät myös palveluntuottajan eri syistä väärin antamat tiedot, joiden korjaaminen vaatii huomattavaa valvontaviranomaisen työpanosta. Valvontaviranomaisen lisääntynyt ajankäyttö lisää painetta palveluntuottajilta veloitettavien asiakasmaksujen korottamiselle.

Koska lainsäädännön piiriin kuulumisen tulee arvioiduksi vain palveluntuottajan itsensä tekemänä, kriteerit eivät aina täyty asianmukaisesti. Menettely mahdollistaa myös sen, että rekisteröinnin tekevät sellaiset palveluntuottajat, joilla ei ole mitään mahdollisuuksia päästä Soteri-rekisteriin. Haasteeksi on muodostunut sellaisten palveluntuottajien tavoittaminen, joilta tarvittaisiin palveluntuottajuuden rekisteröintiin liittyen selvityksiä esimerkiksi luotettavuuden arvioinnin

osana. Hylkäävää päätöstä varten tarvittaviin kuulemisiin liittyy tavoitettavuusongelmia ja merkittäviä aikaviipeitä, ja palveluntuottaja toimii kaiken aikaa väliaikaisen sääntelyn mahdollistamana.

Sinällään väliaikaisen sääntelyn soveltamisalan raja on ollut tarkoituksenmukainen. Eniten kysymyksiä on herättänyt lasten kanssa työskentelevien palveluntuottajien rajaaminen niihin, jotka eivät saa ja jotka saavat aloittaa toiminnan sääntelyn perusteella, mutta tähän valvontaviranomaiset ovat löytäneet varsin hyvin toimivan tavan.

4 Muut näkökulmat valvontalakiin ja sen kehittämistarpeisiin

Pykäläkohtaiset näkökulmat ja kehittämis ehdotukset on esitelty seuraavassa valvontalain lukujen ja pykälien mukaisessa järjestyksessä.

4.1 Luku 1 – yleiset säännökset

4.1.1 Soveltamisala ja sen rajoitukset (2 §)

Aluehallintovirastot katsovat, että tulee määritellä tarkemmin, mitä palvelujen maksuttomuudella asiakkaille tarkoitetaan (2 § 1 mom). Epäselvyyttä ovat aiheuttaneet muun muassa tilanteet, joissa urheilujoukkue palkkaa työntekijäksi fysioterapeutin, joka tarjoaa fysioterapiapalvelua joukkueen jäsenille. Pelaajat eivät suoraan välttämättä maksa fysioterapiapalvelusta, mutta kausimaksun kautta he maksavat harjoittelusta ja siihen liittyvistä toiminnoista kokonaisuutena. Onko esimerkiksi tällöin kyse sellaisesta terveyspalvelusta, joka kuuluu rekisteröinnin piiriin, ja tulisiko kaikki tällaiset urheilujoukkueet rekisteröidä palveluntuottajiksi?

Esille on noussut myös kysymys siitä, miten tulee suhtautua tilanteeseen, jossa kunta tarjoaa asukkailleen hyvinvointialueen järjestämiin sote-palveluihin nähden parempia palveluja hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta tai tuottamalla niitä omana toimintanaan. Sinänsä kunnan on valvontalain palveluntuottajaa koskevan määritelmän perusteella mahdollista toimia palveluntuottajana. Myös sellaisia palveluntuottajia, jotka hankkivat palvelun kokonaan

ostopalveluna/alihankintana koskee rekisteröitymisvelvollisuus. Kuntia ei valvontalain siirtymäsäännöksissä ole tällä hetkellä rajattu rekisteröitymisvelvollisuuden ulkopuolelle, joten niiden tulisi jo tällä hetkellä rekisteröityä voidakseen toimia palveluntuottajina. Jos palveluita kuitenkin tarjotaan kuntalaisille osittain tai kokonaan maksutta, rajautuuko palvelu valvontalain soveltamisen ulkopuolelle ja onko tämä tarkoituksenmukaista?

Valvontalakia koskevassa hallituksen esityksessä on toisaalta tuotu esiin, että palveluntuottajana kunnan ja kuntayhtymän on yhtiöitettävä palveluntuotanto. Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan yhtiöittämistilanteessa kyse ei valvontalain soveltamisen osalta kuitenkaan ole siitä, että kunta toimisi palveluntuottajana, vaan palveluntuottajana toimii yksityinen yhtiö, jossa kunta on omistajana.

Aluehallintovirastoihin on tullut myös tiedusteluja vastaanottokeskusten järjestämisvastuulla olevien terveyspalvelujen kuulumisesta valvontalain soveltamisalaan ja rekisteröintivelvollisuuden piiriin. Ennen valvontalain voimaantuloa katsottiin, että vastaanottopalveluihin kuuluvat terveyspalvelut eivät edellytä terveydenhuollon lupaa, eikä aluehallintovirasto valvo niitä kokonaisuutena, vaan valvontatoimivalta on Maahanmuuttovirastolle. Epäselvää kuitenkin on, onko valvontalaki muuttanut tilannetta, ja tätä asiaa tulisi selventää.

Valvontalakia tulee täsmentää sen osalta, mitä tarkoitetaan sillä, että lakia ei sovelleta palveluntuottajan tuottaessa sosiaalihuoltolain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettuja palveluja (2 § 3 mom). Jos hyvinvointialue kuitenkin sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaiseen tuen tarpeeseen vastataksaan päättää järjestää kyseistä palvelua, kuulunee se hyvinvointialueen järjestämisvastuulle. Sovelletaanko tällöin kuitenkin valvontalain hyvinvointialueen järjestämisvastuun omavalvontaa ja viranomaisvalvontaa koskevia säännöksiä, ja jääkö itse palvelutuotanto hyvinvointialueen omavalvonnan ja valvonnan ulkopuolelle? Miten tämä suhteutuu hyvinvointialueesta annetun lain 10 §:ssä säädettyyn siitä, että hyvinvointialueen tulee ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa?

4.1.2 Määritelmät (4 §)

Alihankinta ymmärretään käsitteenä hyvin monella tavalla, ja käsite tulisikin määritellä tässä yhteydessä selkeästi. Mahdollista määrittelyä kaipaasi myös henkilöstövuokraus ainakin siltä osin, miten alihankinta ja henkilöstövuokraus eroavat toisistaan. Mahdollisia viittauksia muuhun lainsäädäntöön tulisi harkita. Palveluntuottajilla ei läheskään aina ole itsellään selkeää käsitystä siitä, mistä järjestelystä sen toiminnassa on

tosiasiallisesti kyse. Myös verottajan erilaiset tulkinnat ja ohjeet aiheuttavat ristiriitoja ja vaikeuksia sote-palvelujen rekisteröinnissä, kun palveluntuottajat johtavat verottajan ohjeista sellaisia järjestelyitä, joita valvontalaki ei tunnista.

Sote-järjestämislain sosiaali- ja terveydenhuollon määritelmässä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on erikseen mainittu ja aiemmin voimassa olleissa kyseisen lain valvontasäännöksissä säädettiin selkeästi siitä, että viranomaisvalvontaan kuuluu sekä hyvinvointialueen että kunnan valvonta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta. Valvontalain 4 §:n määritelmissä kuntia ei kuitenkaan ole mainittu **palvelunjärjestäjinä**, eikä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen aluehallintovirastojen käsityksen mukaan ainakaan kokonaisuudessaan sisälly 4 §:n sosiaali- ja terveyspalvelujen määritelmiin.

Valvontalain hallituksen esityksen 5 luvun säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan joissakin kohdin (esimerkiksi tarkastusoikeus, ohjaus- ja arviointikäynnit), että pykälää sovelletaan myös kuntien valvontaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta. Nämä tekstit ovat kuitenkin suoria kopioita sote-järjestämislain perusteluista, eikä niillä löydy tukea valvontalain säännöksistä.

Aluehallintovirastot ovat katsoneet, ettei niillä ole valvontalain mukaista toimivaltaa valvoa kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen järjestämistehtävässä. Kuntien valvonta rajautuu siten niihin harvoihin tilanteisiin, joissa kunta mahdollisesti toimii palveluntuottajana. Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö pitäisi kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että aluehallintovirastojen valvonta ulottuisi kuntiin myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen järjestäjinä. Aluehallintovirastot yhtyvät tähän käsitykseen, mutta katsovat, että tämä edellyttäisi sääntelyn muuttamista.

Valtion koulukotien osalta sääntelyä on jo lähdetty muuttamaan sen osalta, ettei koulukoteja määriteltäisi enää **palvelunjärjestäjiksi, vaan ainoastaan palveluntuottajiksi**. Asiasta on aiemmin ollut epäselvyyttä. Vastaava epäselvyys koskee **valtion mielisairaaloita**, ja niidenkin osalta asia tulee täsmentää.

Palveluyksikön määritelmä näyttäytyy hyvin epäselvänä ja osin tulkinnanvaraisena. Palveluyksikön suhdetta substanssilaeissa määritelyihin toimintayksikköihin tulee selkiyttää. Tulisi tarkemmin määritellä, mitä tarkoitetaan toiminnallisella ja hallinnollisesti järjestetyllä kokonaisuudella. Voiko esimerkiksi palveluntuottaja määritellä itselleen sellaisen palveluyksikön, jossa sen palvelupisteet sijaitsevat usean eri toiminnallisesti ja hallinnollisesti erillisen palveluntuottajan tiloissa?

Palveluyksikön määritelmät eroavat lain suomenkielisessä ja ruotsinkielisessä versiossa toisistaan (4 § 1 mom 5 kohta). Suomenkielisessä määritelmässä palveluyksikössä tuotetaan sosiaali- tai terveystalvveluja, kun ruotsinkielisessä määritelmässä tuotetaan sosiaali- ja terveystalvveluja. Täsmällinen tapa olisi ilmaista palveluyksikössä tuotettavan sosiaali- ja/tai terveystalvveluja, koska palveluyksikössä on tarkoitus voida tuottaa joko sosiaali- tai terveystalvveluja tai sekä sosiaali- että terveystalvveluja.

Palveluyksikön toiminnan kuvaamiseksi on luotu rekisteritekninen palvelupisteen käsite, jota ei kuitenkaan ole määritelty laissa. Tulisi harkita termin palvelupiste määrittelyä esimerkiksi: "Palvelupisteellä tarkoitetaan fyysistä osoitetta, jossa palveluja käytännössä tuotetaan. Palveluyksikössä on aina vähintään yksi palvelupiste." Voisi myös olla perusteltua, että palvelupisteille tulisi nimetä sen toiminnasta vastuussa oleva henkilö etenkin tilanteissa, joissa palveluyksikkö koostuu lukuisista tai toisistaan fyysisesti etäällä sijaitsevista palvelupisteistä.

Valvontalain 4 §:n mukaan **terveystalvvelulla** tarkoitetaan *potilaan terveydentilan määrittämiseksi, hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä, terveyden- ja sairaanhoitoa taikka muuta käsittelyä, jossa käytetään lääketieteellisiä tai hammaslääketieteellisiä menetelmiä tai joka perustuu lääketieteeseen tai hammaslääketieteeseen ja, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon palveluyksikössä, liikkuvana palveluna, etä- tai digiyhteydellä taikka potilaan luona tai terveydenhuoltolain (1326/2010) 40 §:ssä tarkoitettuna ensihoitopalveluna*. Valvontalain kyseistä säännöstä koskeissa säännöskohtaisissa perusteluissa taas todetaan, että terveystalvvelujen määritelmä kattaisi ensinnäkin potilaan terveydentilan määrittämiseksi, hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtävät toimenpiteet, terveyden- ja sairaanhoidon tai muun käsittelyn, joissa käytetään lääketieteellisiä tai hammaslääketieteellisiä menetelmiä tai terveystalvvelu perustuu lääketieteeseen tai hammaslääketieteeseen ja joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt. Terveystalvveluja voidaan toteuttaa terveydenhuollon palveluyksikössä, liikkuvana palveluna tai etä- tai digiyhteydellä taikka potilaan luona. Myös terveydenhuoltolain 40 §:ssä tarkoitettu ensihoitopalvelu on terveystalvvelua.

Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaisi siltä, että on tarkoitettu, että terveystalvvelun määritelmä edellyttää, että kyseistä palvelua suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt. Lain sanamuodon perusteella terveystalvvelu voi kuitenkin olla myös muiden toteuttamaa, jos sitä suoritetaan esimerkiksi terveydenhuollon palveluyksikössä. Tämä

määritelmään liittyvä epäselvyys hankaloittaa rekisteröintiä, ja terveyspalvelun käsitettä tulisi siksi täsmentää.

Terveyspalvelun määritelmään ja palveluyksikön rekisteröintiin liittyen tulisi lisäksi selkiyttää, milloin pääasiassa sosiaalihuollon palvelua tuottavissa palveluyksiköissä edellytetään myös terveyspalvelun rekisteröintiä.

Sosiaalipalvelun käsite taas on sidottu sosiaalihuoltolain 14 §:ään, mikä on rekisteröinnin näkökulmasta ongelmallista tilanteissa, joissa esim. lähihoitaja toimisi yrittäjänä osana sellaista sosiaalipalvelua, jota hän ei kuitenkaan yksinään voi tuottaa, eikä hän yksinään tuottaisi mitään muutakaan 14 §:n mukaista sosiaalipalvelua. Mikäli katsotaan, että lähihoitajan pitäisi kuitenkin voida toimia myös sosiaalihuollossa tällaisissa tilanteissa yrittäjänä ja myydä työpanostaan, sääntelyä tulisi muuttaa.

4.2 Luku 2 – palveluntuottajaa ja toimintaa koskevat edellytykset

4.2.1 Palveluntuottajan yleiset edellytykset (6 §)

Palveluntuottajuuden yleiseksi edellytykseksi tulisi säätää kaupparekisteriin kuulumisen niiden palveluntuottajien kohdalla, joiden yritystoiminnan harjoittaminen edellyttää kaupparekisteriin kuulumista. Näin varmistettaisiin useimmissa tapauksissa esimerkiksi rekisteriviranomaisen oikeus ja mahdollisuus saada tieto yrityksen tai yhteisön valvontalain 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 7 §:n 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä, sillä kyseiset tiedot ilmenevät aluehallintovirastojen käsityksen mukaan velvoitteidenhoitoselvitykseltä vain, mikäli kyseinen taho on rekisteröity kaupparekisteriin. Aluehallintovirastossa on tullut myös vastaan tilanteita, joissa sote-palveluntuottajaksi aiemmin rekisteröitynyt osakeyhtiö on poistettu kaupparekisteristä ilmoituspuutteiden johdosta, eikä se siten voi harjoittaa lainmukaista elinkeinotoimintaa. Soteri-rekisteristä poistamista on jouduttu näissä tilanteissa arvioimaan luotettavuussääntelyn kautta, koska 6 §:n yleisissä edellytyksissä ei vaadita, että palveluntuottaja olisi ajankohtaisesti rekisteröitynä kaupparekisteriin.

Palveluntuottajuuden rekisteröinnin yhteydessä ei välttämättä ole tiedossa, tuleeko palveluntuottaja tulevaisuudessa mahdollisesti tuottamaan sosiaalipalvelujen rinnalla tai sijasta myös terveyspalveluja, jotka edellyttävät 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan myös potilasvakuutuslain (948/2019) mukaisen vakuutuksen. Näin ollen olisi mietittävä, pitäisikö vaatimuksen potilasvakuutuslain mukaisesta vakuutuksesta olla pikemminkin terveyspalveluja tuottavan palveluyksikön rekisteröinnin

vaatimuksena kuin palveluntuottajuuden vaatimuksissa. Koska palveluyksikön rekisteröinnin voi hakea myöhemmin, on epäselvää, voidaanko palveluyksikön rekisteröinti hylätä, jos palveluntuottajuuden rekisteröinnin yhteydessä ei ole ollut tietoa terveystalouden tuottamisesta myöhemmin eikä potilasvakuutusasiaa ole tarkastettu.

Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan potilasvakuutusta ei toisaalta ole myöskään mahdollista saada ennen toiminnan aloittamista.

Valvontalain 6 §:n 1 momentin 4 kohta ja 7 §:n 3 ja 4 momentit ovat osittain päällekkäisiä ja ristiriitaisia. Sääntelyä tulee näiden säännösten osalta tarkastella uudelleen.

4.2.2 Palveluntuottajan luotettavuuden toteaminen (7 §)

Luotettavuusarviointi on kokonaisharkintaa, jossa otetaan erityisesti huomioon valvontalain 7 §:n 1 momentin 1-3 kohdassa mainitut seikat. Säännösten tulisi selkeästi säätää myös esimerkiksi hallituksen esityksessä mainittujen rikostaustan ja ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamisen vaikutuksesta luotettavuusarviointiin.

On myös tarpeen täsmentää sitä, että suhteessa mihin ajankohtaan 7 §:n 1 momentin 1-3 kohtien kolmen vuoden arviointia tehdään. Onko kyse hakemuksen vireilletuloa edeltäneestä kolmesta vuodesta vai päätöstä edeltävästä kolmesta vuodesta?

Tulisi myös arvioida tarvetta sisällyttää lainsäädäntöön lähtökohtaisia ja ehdottomia esteitä palveluntuottajan rekisteröinnille. Tämä selkeyttäisi ja tehostaisi hakemusten käsittelyä sekä parantaisi päätösten ennakoitavuutta ja asiakkaiden ja käsittelijöiden oikeusturvaa.

Valvontalain 7 §:n 3 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi loppuun: "... tai palveluntuottaja tai 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 7 §:n 4 momentissa tarkoitettu henkilö on ulosmittauksen tai muun selvityksen mukaan muutoin kuin tilapäisesti kykenemätön vastaamaan veloistaan." Tällä tavalla myös rekisteröintiä hakeva taho ymmärtäisi paremmin mistä on kyse. Näin voitaisiin myös paremmin ottaa huomioon esimerkiksi yksityisoikeudelliset velat: kaikilla rekisteröintiä hakevilla ei ole tarpeeksi tuloja, jolloin ei ole veroja, joten ei ole verovelkojakaan, mutta näillä tahoilla voi olla jopa satojatuhansia euroja yksityisoikeudellisia saatavia ulosotossa. Joka tapauksessa luotettavuusarvioinnissa erityisesti huomioon otettavana seikkana tulisi lain tasollekin nostaa myös yksityisoikeudelliset saatavat, jotta ne eivät olisi ainoastaan luotettavuuden kokonaisarvioinnin piirissä.

Hallituksen esityksen mukaan varattomuudesta on lähtökohtainen este palveluntuottajan rekisteröinnille. Jos tosiasiallisesti katsotaan, että varattomuudesta tulisi lähtökohtaisesti estää rekisteröinti, asiasta olisi perusteltua säätää laissa.

Valvontalaissa ja sen esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, mikä merkitys on sillä, onko esimerkiksi konkurssipäätös tai rikostuomio lainvoimainen. Tätä on tarpeen tarkentaa, sillä lainvoimaisuuden odottaminen voi viedä pitkiäkin aikoja.

Kuten edellä on valvontalain 6 §:n osalta tuotu esiin, niin valvontalain 6 ja 7 §:n sääntely siitä, ketä kaikkia asetetut edellytykset koskevat, on osittain päällekkäistä ja ristiriitaista. Lisäksi se, kuinka laajan henkilöpiirin 7 §:n 3 momentti kattaa, on epäselvää. Tulisi erityisesti täsmentää, tuleeko 7 §:n 3 momentin ensimmäistä ja jälkimmäistä virkettä lukea yhdessä vai erikseen, ja arvioida vastaako STM:n antama valvontalain soveltamisohje kyseisen momentin sanamuodon mukaista sisältöä. Lisäksi käytetty määräämisvallan käsite tulisi selkeästi määritellä.

On tarpeen arvioida ja selkeyttää sitä, kuinka ulkomaisten yhteisöjen sekä ulkomaalaisten vastuuhenkilöiden edellytykset ja luotettavuus arvioidaan. Ulkomaalaisista yrityksistä, yhteisöistä ja vastuuhenkilöistä ei ole valvontalaissa sääntelyä. Niiden/heidän luotettavuutensa selvittäminen on hankalaa, ellei jopa joissakin tilanteissa mahdotonta. Valvontaviranomaisilla ei ole tiedonsaantioikeutta ulkomaalaisiin viranomaisiin nähden, ja vaikka olisikin, niiden rekisterien tietosisältö ei välttämättä vastaa kotimaista. Vaarana tällä hetkellä on muun muassa hakijoiden epätasa-arvoinen kohtelu. Jos valvontaviranomaiset pyytävät ulkomaista hakijaa toimittamaan tietoja, joita valvontaviranomaiset eivät pysty itse hankkimaan, kohdellaan kyseistä hakijaa eri tavalla kuin muita hakijoita. Jos ulkomaiselta hakijalta taas ei pyydetä selvityksiä, sen luotettavuuden arviointi on suppeampaa kuin suomalaisen.

Valvontalain 6 ja 7 §:n mukaan kyseisiä pykälä ei sovelleta valtion, hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin, HUS-yhtymän tai muun julkisyhteisön toimiessa palveluntuottajana. Laissa ei kuitenkaan säädetä siitä, että palveluntuottajuutta koskevia edellytyksiä ei sovellettaisi edellä mainittuihin tahoihin silloin, kun ne eivät toimi palveluntuottajina, vaan käyttävät esimerkiksi määräämisvaltaa yksityisessä palveluntuottajaksi hakevassa osakeyhtiössä. Mikäli esimerkiksi luotettavuusarviointia ei ole tarkoitettu sovellettavan julkisyhteisöihin tällaisessakaan tilanteessa, sääntelyä tulisi aluehallintovirastojen käsityksen mukaan muuttaa.

4.2.3 Palvelun laadulliset edellytykset ja vastuu palvelujen laadusta (10 §)

Valvontalaissa edellytetään, että toiminnan johtamisessa on oltava sellaista asiantuntemusta, joka tukee laadukkaan ja turvallisen hoidon ja huolenpidon sekä palvelujen kokonaisuutta, eri ammattiryhmien yhteistyötä sekä hoito- ja toimintatapojen kehittämistä. Rekisteröinnin yhteydessä ei kuitenkaan edellytetä antamaan tätä koskevia tietoja, vaan ainoastaan 10 §:n 4 momentin mukaisen vastuuhenkilön tiedot. Valvonnan kannalta olisi keskeistä saada tiedot myös operatiivista johtoa koskien.

Vastuuhenkilöä koskevaa sääntelyä on välttämätöntä selkiyttää (10 § 4 mom.). Lakiin on täsmennettävä, voiko vastuuhenkilö toimia useiden palveluyksikköjen vastuuhenkilönä, vai tarkoittaako asioista tosiasiallisesti vastaaminen sitä, että vastuuhenkilö toimii vastuuhenkilönä vain yhdessä palveluyksikössä. Vastuuhenkilön osalta on syntynyt eriäviä tulkintoja siitä, kuinka moneen palveluyksikköön voidaan nimetä sama vastuuhenkilö niissä tilanteissa, kun vastuuhenkilö ei kuulu palveluntuottajan omaan henkilökuntaan. On tilanteita, joissa sama henkilö toimii lukuisien eri palveluntuottajien palveluyksiköiden vastuuhenkilönä, ja nämä palveluyksiköt sijaitsevat maantieteellisesti eri puolilla Suomea.

Vastuuhenkilön tai eri palvelualoille nimettyjen vastuuhenkilöiden on valvottava, että palvelut täyttävät niille säädetyt edellytykset koko sen ajan, kun palveluja toteutetaan. Lisäksi vastuuhenkilöltä edellytetään 27 §:n mukaisesti, että hän vastaa siitä, että omaavaltasuunnitelmaa toteutetaan päivittäisessä toiminnassa palveluja tuotettaessa. Kun palveluyksikön vastuuhenkilöllä ei ole minkäänlaista terveyden- tai sosiaalihuollon ammattioikeutta ja "vasta" palvelualalle on rekisteröity terveyden- tai sosiaalihuollon ammattihenkilö, vastuun tosiasiallinen toteutuminen jää usein epäselväksi.

Epäselvyyttä syntyy myös siitä, että valvontalaissa tai sen esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, mikä on valvontalain tarkoittaman vastuuhenkilön suhde substanssilaeissa tarkoitettuun johtajaan. Johtajan tehtävänä on esimerkiksi vanhuspalvelulain mukaan vastata toimivaltuuksiensa rajoissa siitä, että asiakastyössä noudatetaan 13, 14 ja 19 §:ssä säädettyjä periaatteita, että toimintayksikössä on 20 §:n mukainen henkilöstö ja että palvelut täyttävät muutkin niille asetetut vaatimukset. Valvontalain mukaan vastuuhenkilön on valvottava, että palvelut täyttävät niille säädetyt edellytykset koko sen ajan, kun palveluja toteutetaan. Sekä vastuuhenkilön että johtajan tehtävä on palvelun laadun varmistajan tehtävä. Aikaisemman valvontakäytännön mukaan vastuuhenkilöllä ymmärrettiin tarkoitettavan muussa lainsäädännössä määriteltyä johtajaa.

Tulkintahaasteita on siinä, pitääkö vastuuhenkilön (tai vastuuhenkilöiden yhdessä) pystyä vastaamaan koulutuksensa, kokemuksensa ja ammattitaitonsa puolesta koko palveluyksikön palvelukokonaisuudesta, vai voiko sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan palveluyksikön vastuuhenkilönä toimia ainoastaan esimerkiksi sosiaalihuollon asiantuntija, jos terveydenhuollon palveluille nimetään erikseen kyseisten palveluiden vastuuhenkilö, joka kuitenkin toimii alemmalla tasolla kuin varsinainen koko palveluyksikön vastuuhenkilö.

4.3 Luku 3 – tuottajien ja yksikköjen rekisteröinti

Hallintolain yleiset menettelysäännökset eivät sovellu rekisteröintimenettelyyn parhaalla mahdollisella tavalla, mistä syystä valvontalaissa olisi perusteltua säätää tarkemmin rekisteröintimenettelystä. Valvontalakiin tulisi esimerkiksi lisätä säännös siitä, että valvontaviranomainen voi kehottaa hakijaa täydentämään hakemustaan sillä uhalla, että täydentämättä jätetty tai puutteellisesti täydennetty hakemus jätetään tutkimatta sekä säännös siitä, että tällaisen täydentämättä jätetyn hakemuksen voi jättää kokonaan tutkimatta. Tämä nopeuttaisi käsittelyä. Lisäksi olisi tarpeen säätää rekisteröintiin sovellettavasta hallintolakia kevyemmästä tiedoksiantomenettelystä.

4.3.1 Rekisteröintiä varten annettavat tiedot (16 §)

Valvontalain 16 §:n 2 momentissa säädetään, että palveluntuottajan on annettava palveluyksikön rekisteröintiä varten erikseen mainitut tiedot ja selvitykset palvelun sisällöstä ja niissä tapahtuneista olennaisista muutoksista palveluyksikkökohtaisesti. Siitä, mitkä seikat katsotaan olennaisiksi muutoksiksi, on välttämätöntä säätää tarkemmin. Tämä ei voi olla ainoastaan viranomaisten rekisteröintikäytännön varassa. Olennaisten muutosten arviointi vie rekisteröinnissä paljon aikaa, kun asiasta ei ole säädetty selkeästi.

Valvontalain 16 §:n 2 momentin 1 kohta edellyttää antamaan palveluyksikön nimen ja yhteystiedot, jotka liittyvät siis palveluyksikön hallinnolliseen toimintaan. Tosiasiallinen toiminta on palvelupisteissä, joihin myös mahdolliset valvontaviranomaisen rekisteröintivaiheen tarkastukset ja tarkastukset toiminnan aikana tehdään. Tämän vuoksi olisi perusteltua edellyttää laissa palveluntuottajaa antamaan ne osoitteet, joissa palvelua tosiasiallisesti annetaan eli palvelupisteiden tiedot.

Valvontalain 16 §:n 4 kohdan suunniteltu asiakasmäärä on epäselvä, koska laissa tai sen esitöissä ei ole määritelty kuinka tämä tulisi arvioida. Avoimeksi jää, onko palveluntuottajan tarkoitus arvioida asiakasmäärää jollain ajanjaksolla vai siten, kuinka monta asiakasta voi olla kerrallaan. Tällä hetkellä suunnitellun asiakasmäärän ilmoittamista on käytännössä edellytetty lähinnä vain sosiaalihuollon ympärivuorokautisten palveluiden osalta. Onko tarpeen olla siis kaikkien ehdottomasti annettavana tietona? Toisaalta myös kohta on hyvin ristiriitainen terveydenhuollon monissa toiminnoissa; suunniteltu asiakasmäärä missä ajanjaksossa (päivässä, viikossa, kuukaudessa, vuodessa)? Mikäli tieto on kirjattu hakemukselle, se pohjautuu tällä hetkellä terveydenhuollon osalta jokaisen palveluntuottajan omaan näkemykseen, eikä määriä voi nähdä yhtenäisinä tai verrata keskenään.

Valvontalain 16 §:n 2 momentin 9-11 kohdissa edellytetään ilmoitettavaksi, että todetut suunnitelmat on laadittu ja niistä vakuudeksi annetaan päivämäärä. Olisi syytä harkita, tulisiko tässä kohdassa edellyttää alkuperäisen laadintapäivämäärän sijasta tai rinnalla viimeisintä päivityspäivämäärää sen varmistamiseksi, että palveluntuottaja pitää huolta myös suunnitelman asianmukaisesta päivittämisestä. 16 §:n 2 momentin 9 kohta viittaa vanhentuneeseen lakiin. 10 kohdan suunnitelma suunnitelman laatimisesta on erikoinen kirjaus.

Selkeyden vuoksi olisi paikallaan, että 16 §:ään lisätään omavalvontaohjelma (26 §) palveluyksikön rekisteröinnin edellytykseksi, jos palveluntuottajalla on toimintaa useammassa palveluyksikössä.

Lasten kanssa työskentelevien rikosrekisteriotteen tarkastamisesta säädetään palveluyksikkökohtaisesti, mutta lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettu laki näyttäisi viittaavan siihen, että rikostausta selvitetään palveluntuottajakohtaisesti vain henkilön aloittaessa työskentelyn lasten kanssa. Sitä, milloin rikosrekisteriote tulee tarkastaa, tulee täsmentää. Lisäksi olisi perusteltua laajentaa rikosrekisteriotteen esittämisvelvollisuus koskemaan myös iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluita, jotta sääntely vastaisi lain 28 §:n alaa.

Aluehallintovirastot myös toteavat, että valvontalain hallituksen esityksessä todettu palveluntuottajan ankara vastuu oikeiden tietojen ilmoittamisesta rekisteröinnin yhteydessä ei konkretisoidu säännösten tasolla.

4.3.2 Viranomaisen viran puolesta pyytämät tiedot (18 §)

Jouhevamman ja valvontaviranomaisen aikaa säästävän toimintatavan mahdollistamiseksi valvontalaissa tulisi säätää oikeudesta pyytää

velvoitteidenhoitoselvitys tarvittaessa palveluntuottajaan tai valvontalain 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 7 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin suoraan tai välillisesti kytkeytyvistä yrityksistä tai yhteisöistä. Nykyisellään manuaalisissa tietopyynnöissä on riskinä, että tieto ei tule samanlaisena eri hakemuksien välillä, jolloin asiakkaiden oikeusturva voi vaarantua.

4.3.3 Rekisteröintiä koskeva ilmoitus palveluntuottajan vaihtuessa (19 §)

Valvontalain 7 §:n mukaisen luotettavuusarvioinnin rajana on 25 %:n omistusosuus palveluntuottajan osakkeista, mutta 19 §:n mukaisen määräysvallan muutoksen ilmoittamisessa sovelletaan kirjanpitolain mukaista 50 %:n rajaa. Sääntely tulisi tältä osin yhtenäistää. Aluehallintovirastot myös toteavat, että määäämisvallan muuttumista koskeva ilmoitusmenettely pitää sisällään riskin siitä, että palveluntuottaja esimerkiksi myydään sellaiselle taholle, joka ei täytä luotettavuusedellytystä. Ostajan luotettavuutta ei automaattisesti kontrolloida, kun määräysvallan muuttuminen ei edellytä valvontaviranomaisen hyväksyntää.

Lisäksi tulisi täsmentää, voiko palveluyksikön siirto tulla voimaan vasta, kun asiasta on annettu päätös. Valvontaviranomaiset ovat tulkinneet, että vaikka palveluyksikön siirrossakin sovelletaan ilmoitusmenettelyä, kyse on oikeusvaikutuksiltaan sellaisesta tapahtumasta, että sen toteuttaminen edellyttää valvontaviranomaisen päätöstä.

4.3.4 Ennakkotarkastus (20 §)

Säännöksen perusteella on epäselvää, kumpaa 20 §:n momenttia sovelletaan sairaaloihin ja vaativaa sosiaalihoitoa tuottaviin yksiköihin silloin, kun kyse ei ole ensimmäisestä tarkastuksesta toiminnan alkaessa, vaan esimerkiksi olennaisen muutoksen vuoksi tehtävästä tarkastuksesta. Sääntelyä tulee tältä osin täsmentää.

4.4 Luku 4 – omavalvonta

4.4.1 Palveluntuottajan velvollisuus tarkistaa työntekijöiden rikosrekisteriote (28 §)

Valvontalain 28 §:n alaa tulisi täsmentää vastaamaan lasten kanssa työskentelevien rikosrekisteriotteen tarkastamista koskevaa sääntelyä. Tällä hetkellä valvontalain 28 § koskee vain palveluntuottajia, mistä johtuen vuokratyöntekijät näyttävät jäävän sääntelyn soveltamisen ulkopuolelle, mikä on ongelmallista.

Mietintää on myös aiheuttanut lakitekstin sanavalinta ”tarkistaa”, joka merkitsee sitä, että jotakin ei pelkästään tarkasteta, vaan mahdolliset virheet tai epäkohdat myös korjataan. Rikosrekisteriote voitaneen vain tarkastaa, muttei korjata sen sisältämiä tietoja.

4.4.2 Asetuksenantovaltuus ja määräykset

Apulaisoikeuskansleri on ottanut kantaa päätöksessään OKV/97/70/2025, että omavalvonnasta annettava asetusta ohjaisi ja selkeyttäisi järjestämisvastuun omavalvontaa. Valvontalain 31 §:n 1 momentin mukaan STM:n asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman yleisestä sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta. Myös aluehallintovirastot pitävät asetuksen antamista tarpeellisena.

4.4.3 Palveluntuottajan ja henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus (29 §) ja viranomaisten välinen yhteistyö (34 §)

Asiakas- ja potilasturvallisuusvaikutuksia on vaikea arvioida, koska valvontaviranomaisen tietoon ei enää tule kaikkia asioita. Edellä mainittu edellyttää sekä valvontalain 29 §:n että 34 §:n tulkinnanvaraisuuden poistamista. Selvyyden vuoksi valvontalain 29 §:n 1 momenttia tulisi muuttaa siten, että palveluntuottaja tekee ilmoituksen vain palvelujen järjestäjälle, joka puolestaan tekee tarvittaessa valvontalain 34 §:n mukaisen ilmoituksen valvontaviranomaiselle.

Se, mistä asioista syntyy 34 §:n perusteella ilmoitusvelvollisuus ja milloin ilmoitus on tehtävä, on tulkinnanvaraista. Pykälää sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan kaikista rajaukseen kuuluvista asioista on ilmoitettava, eikä ilmoitusvelvollisuus väisty, vaikka asia olisi korjaantunut.

omavalvonnallisin toimenpitein. Sääntelyä on kuitenkin tulkittu myös niin, että ilmoitusvelvollisuus nimenomaisesti väistyy edellä mainitusta syystä. Tämä tulkinta tarkoittaa, että valvontaviranomainen ei voi arvioida omavalvonnallisten toimien asianmukaisuutta, koska asiakas- ja potilasturvallisuutta olennaisesti vaarantavat epäkohdat sekä sitä vakavasti vaarantaneet tapahtumat, vahingot tai vaaratilanteet eivät tule valvontaviranomaisen tietoon. Pykälän mukaan ilmoitus on yhtäältä tehtävä välittömästi, mutta toisaalta myös sellaisista puutteista, joita ei ole korjattu annetusta ohjauksesta huolimatta. Yksiselitteistä tulkintaa myöskään siitä, mitä tarkoittaa 'asiakas- ja potilasturvallisuutta olennaisesti vaarantavat', ei ole. Asiaa tulisi selventää.

4.5 Luku 5 – viranomaisvalvonta

Hallinnollista ohjausta ja kehotusta (38 §), määräystä (39 §), palveluntuottajan rekisteristä poistamista (40 §) ja palveluyksikön rekisteristä poistamista (41 §) koskevien säännösten keskinäinen suhde on epäselvä ja sitä tulee täsmentää.

4.5.1 Hallinnollinen ohjaus (38 §)

Kehotuksen merkitys ja sen asema suhteessa pykälässä mainittuihin hallinnollisen ohjauksen keinoihin on epäselvä. Pykälä on otsikoitu "hallinnollinen ohjaus ja kehotus", josta saa käsityksen, että kehotus ei olisi hallinnollista ohjausta. Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan, että "pykälän 2 momentissa säädettäisiin uutena hallinnollisen ohjauksen keinona myös mahdollisuudesta kehottaa valvottavaa korjaamaan todettu puute tai muu epäkohta". Lisäksi HE:ssä todetaan, että "kehotus on suositusluonteinen ei-velvoittava toimenpide". Jos kehotus ei kuitenkaan ole puhtaasti hallinnollista ohjausta, onko sen tarkoitus sijoittua johonkin hallinnollisen ohjauksen ja määräyksen välille? Koska kehotus ja määräys voivat ulkoisesti muistuttaa toisiaan, valvottavat eivät välttämättä ymmärrä, mikä kehotuksen juridinen merkitys on ja mitä sen laiminlyönnistä seuraisi. Sekaannuksen vaara määräykseen on olemassa etenkin silloin, jos valvottavaa velvoittavalta kuulostavalla tavalla kehoitetaan toimimaan tietyllä tavalla tiettyyn määräaikaan mennessä.

4.5.2 Määräys (39 §)

Olisi selkeämpää ja perustellumpaa, jos 39 §:n 2 momentti jaettaisiin kahteen eri momenttiin, koska siinä säädetään nykyisellään kahdesta eri

asiasta. Ensimmäisessä virkkeessä säädetään pakkokeinoista, joita koskevasta menettelystä säädetään tarkemmin uhkasakkolaissa. Jälkimmäisessä virkkeessä säädetään käytännössä määräyksestä keskeyttää toiminta välittömästi, mihin ei sovelleta uhkasakkolakia. Pakkokeinojen käytön tarkoituksena on painostaa valvottava korjaamaan epäkohdat asetettavan määräajan kuluessa, kun taas jälkimmäisen virkkeen tilanteessa on yleensä kyse niin vakavista tai laajoista puutteista, että ei ole mahdollista antaa aikaa tilanteen korjautumiselle.

Valvontalain 39 §:n 3 momentin ja 44 §:n 1 momentin merkitysero keskeyttämisasioissa on jäänyt epäselväksi. Jos valvontaviranomaisen päätöstä on 39 §:n 3 momentin mukaan suoraan lain nojalla noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää, mikä merkitys jää mahdollisuudelle panna päätös muutoksenhausta huolimatta heti täytäntöön 44 §:n 1 momentin perusteella? Lisäksi 44:n 1 momentissa on asetettu lisäedellytys "jos se on asiakas- tai potilasturvallisuuden kannalta välttämätöntä", jota 39 §:n 3 momentissa ei ole.

4.6 Palveluntuottajan rekisteristä poistaminen (40 §)

Olisi tarpeen määritellä tarkemmin, milloin, millä edellytyksillä ja miten palveluntuottaja ja/tai palveluyksikkö voidaan poistaa rekisteristä viranomaislähtöisesti. Onko tarpeen edelleen kuulla palveluntuottajaa, vaikka edellytykset eivät täyty eikä toimintaedellytyksiä ole? Näitä palveluntuottajia ei yleensä edes tavoiteta kovinkaan helposti. Olisi myös mietittävä, voiko palveluntuottajana olla "varalta" loputtomasti, vai olisiko jokin määräaika, jonka jälkeen palveluntuottaja voidaan poistaa rekisteristä, jos aktiivista toimintaa ei ole ollut esimerkiksi 5–10 vuoteen.

On epäselvää, miten 40 §:n 1 momentin ja 5 momentin soveltamisalat eroavat toisistaan. Esimerkiksi tilanteessa, jossa vastuuhenkilöön liittyy epäselvyyksiä ja sitä myöten on ilmennyt myös muita epäkohtia, tulisiko asiaa arvioida 1 momentin ja 10 §:n kautta vai 5 momenttia vasten? Näistä 5 momentti näyttäisi täyttyvän hankalammin, kun taas 1 momenttia voi lukea niin, että arviointi voisi olla hyvinkin mekaanista ja poisto seurata melko suoraviivaisesti yksittäisen epäkohdan perusteella. Toisaalta 1 momentin sanamuoto "voi poistaa" on jossain määrin ristiriidassa 6–10 §:n ehdottomaan muotoon kirjoitettujen sanamuotojen kanssa. Olisi hyvä selvittää, kuinka paljon ja minkälaista harkinnanvaraa valvontaviranomaisella on tarkoitus 1 momentin tilanteissa olla.

Valvontalain 40 §:n 2 momentissa säädetään, että valvontaviranomainen voi poistaa palveluntuottajana toimivan yksityisen elinkeinonharjoittajan palveluntuottajien rekisteristä, jos hän menettää

ammattinharjoittamisoikeutensa kokonaan tai jos hänen ammattinharjoittamisoikeutensa on rajoitettu taikka jos ammattinharjoittamisoikeus on rikoksen perusteella poistettu pysyvästi tai ennen päätöksen lainvoimaisuuden tuloa määräajaksi. Vaikuttaa siltä, ettei sääntelyssä ole otettu huomioon tilanteita, joissa yksityisellä elinkeinonharjoittajalla on työntekijöitä ja hän pystyy järjestämään toiminnan niin, ettei välttämättä itse tuota palvelua. Tällöin rekisteristä poistamista tulisi ennemmin arvioida 40 §:n 1 momentin ja luotettavuusedellytyksen täyttymisen perusteella. Muutoinkin yksityisten elinkeinonharjoittajien kohdalla rekisteristä poistamista olisi perusteltua yleensä arvioida samoin periaattein kuin muidenkin palveluntuottajien.

Lisäksi tulee täsmentää, mitä tarkoitetaan 40 §:n 3 momentin sääntelyllä siitä, että palveluntuottajalle on varattava ennen rekisteristä poistamista mahdollisuus korjata rekisteröinnin edellytyksissä havaittu, korjattavissa oleva puute. Riittääkö tähän, että tilaisuus varataan kuulemisen yhteydessä, vai edellytetäänkö erillisen määräyksen antamista puutteiden korjaamiseksi, ennen rekisteristä poistamista? Toisaalta valvontalakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu: "...havaittu epäkohta voi olla sellainen, että tosiasiallisesti palveluntuottajalla ei ole mahdollisuutta lainkaan korjata sitä. Tällöin voitaisiin suoraan tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti poistaa palveluntuottaja rekisteristä. Jos esimerkiksi palveluja antava luonnollinen henkilö on asetettu liiketoimintakieltoon tai hän olisi menettänyt ammattinharjoittamisoikeutensa tai sitä olisi rajoitettu tai häntä olisi kielletty käyttämästä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä, ei hänellä olisi ilman ammattinharjoittamisoikeutta tai liiketoimintakiellon kestäessä mahdollisuuksia täyttää lainsäädännön asettamaa vaatimusta ja hänet tulisi suoraan poistaa rekisteristä." Valvontalain 40 §:n 2 momentin osalta on syntynyt epäselvyyttä siitä, edellytetäänkö ennen rekisteristä poistamista kuitenkin palveluntuottajan kuulemistä. Mikäli on tarkoitettu, ettei tätä edellytettäisi, hallintolain mukaisesta kuulemisvelvoitteesta poikkeamisesta tulisi säätää erikseen.

4.6.1 Palveluyksikköä koskevan rekisteröinnin poistaminen (41 §)

Valvontalain 41 §:n 2 momentin mukaan "Palveluyksikköä koskeva rekisteröinti poistetaan kokonaan tai osittain palveluntuottajien rekisteristä, jos (...) palvelun tuottaminen on lopetettu." Laissa tulisi selvittää, miten tai millä kriteereillä arvioidaan se, onko palvelun tuottaminen lopetettu. Asiaan liittyvät myös rekisteriin "unohtuneet" palveluyksiköt/-pisteet, joissa ei ole aktiivista toimintaa, eikä niin sanottu emopalveluntuottaja ole esimerkiksi ollut toiminnassa enää vuosiin kyseisissä tiloissa – milloin voidaan viranomaislähtöisesti poistaa näitä? Lain mukainen

palveluntuottajan velvollisuus pitää rekisteritietonsa ajan tasalla ei toistaiseksi tosiasiallisesti toteudu näin.

Valvontalain 41 §:n 3 momentti: Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti voisi ajatella, että palveluyksikön poistaminen olisi lievempi toimenpide kuin koko palveluntuottajan poistaminen, mutta palveluyksikön poistamista koskeva 41 §:n 3 momentti vaikuttaisi täyttyvän hankalammin kuin palveluntuottajan poistamista koskeva 40 §:n 1 momentti.

4.7 Luku 6 – muutoksenhaku

4.7.1 Täytäntöönpano (44 §)

Valvontalain 39 §:n 3 momentissa säädetään, että valvontaviranomaisen päätöstä toiminnan keskeyttämisestä taikka palveluyksikön, sen osan, laitteen tai välineen käytön kieltämisestä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Valvontalain voimassa olevan 44 §:n 1 momentin mukaan Valviran tai aluehallintoviraston päätös, joka koskee toiminnan keskeyttämistä, palveluyksikön tai sen osan, laitteen tai välineen käytön kieltämistä taikka rekisteröinnin poistamista, voidaan panna muutoksenhausta huolimatta heti täytäntöön, jos se on asiakas- tai potilasturvallisuuden kannalta välttämätöntä.

Edellä todettujen säännösten suhde on epäselvä, kun 39 §:n perusteella syntyy käsitys, että valvontaviranomaisen päätöstä toiminnan keskeyttämisestä taikka palveluyksikön, sen osan, laitteen tai välineen käytön kieltämisestä, on suoraan lain perusteella täytäntöön pantavissa muutoksenhausta huolimatta, mutta 44 §:ssä kuitenkin säädetään, että täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta edellyttää, että se on asiakas- tai potilasturvallisuuden kannalta välttämätöntä.

4.7.2 Luku 7 – erinäiset säännökset

4.7.3 Tiedonsaantioikeus (45 §)

Luetteloon niistä organisaatioista, joilta valvontaviranomaisella on oikeus maksutta ja salassapitosäännösten estämättä saada tämän lain mukaisten tehtäviensä suorittamista varten välttämättömät tiedot, tulisi lisätä ainakin

Patentti- ja rekisterihallitus, konkurssiasiamiehen toimisto ja tuomioistuimet.

Palveluntuottajan rekisteröinnissä tarvittavat tiedot palveluntuottajan tosiasiallisista edunsaajista puuttuvat useilta velvoitteidenhoitoselvityksiltä. Kun nykyisellään valvontaviranomaisella ei ole tiedonsaantioikeutta Patentti- ja rekisterihallituksen hallinnoimiin tietoihin yritysten vastuuhenkilöistä ja tosiasiallisista edunsaajista, valvontaviranomainen joutuu turvautumaan palveluntuottajalta pyydettyyn tietoon, joka voi hidastaa asian käsittelyä, ja tieto voi olla virheellistä.

Valvontalain 7 §:n mukaan valvontaviranomaisen on arvioitava palveluntuottajan aiemman konkurssin vaikutusta palveluntuottajan luotettavuuteen. Valvontalain soveltamisohjeen mukaan arvioinnissa otetaan esimerkiksi huomioon konkurssiin johtaneet syyt. Konkurssiin johtaneet pääasialliset syyt tulee käydä ilmi velallisselvityksestä (konkurssilaki 120/2004, 9. luku 2 §). Velallisselvitykset voivat sisältää arkaluontoista tai salassa pidettävää tietoa. Velallisselvitys on joko tuomioistuimella tai konkurssiasiamiehen toimistolla. Kumpaankaan näistä valvontalaki ei määrittele valvontaviranomaiselle tiedonsaantioikeutta. Näissä tapauksissa tietopyynnössä pyydetään tietoa julkisin osin, mikä muun muassa aiheuttaa lisätyötä tietopyyntöä käsittelevälle viranomaiselle. Tietopyyntö voi olla tässä tapauksessa myös maksullinen. Koska rekisteröinnin maksuilla on tarkoitus kattaa rekisteröinnin kuluja, voivat tietopyynnöistä aiheutuvat kulut korottaa suoritemaksuja. Käsittelevä viranomainen voi myös kieltäytyä toimittamasta tietoa.

Palveluntuottajan luotettavuutta arvioitaessa voidaan asiassa ottaa huomioon myös vastuuhenkilön rikostausta. Kun tiedonsaantioikeuksista puuttuvat tuomioistuimet, valvontaviranomainen joutuu turvautumaan vain julkiseen tietoon. Tuomioissa voi olla salassa pidettävää tietoa esimerkiksi asianomistajasta, jolloin vähintäänkin näitä tietoja on tuomioistuimen peitettävä. Tietopyynnot voivat olla maksullisia, koska niitä ei ole erikseen säädetty maksuttomiksi. Tietopyynnöistä aiheutuvat kulut voivat näkyä palveluntuottajalta perittävissä maksuissa. Käsittelevä viranomainen voi myös kieltäytyä toimittamasta tietoa, mikäli se katsoo, ettei tiedonsaantioikeutta ole.

Vain julkisiin tietoihin nojautuminen luotettavuusarvioinnissa voi aiheuttaa sen, että tieto on hajanaista ja epätäydellistä. Tämä voi vaarantaa palveluntuottajien ja vastuuhenkilöiden tasa-arvoisen kohtelun ja oikeusturvan toteutumisen. Lisäksi aina, kun valvontaviranomainen joutuu turvautumaan vain palveluntuottajan toimittamaan tietoon tai muiden viranomaisten manuaalisesti toimittamaan tietoon, voi se viivästyttää hakemusten käsittelyä, kun lisäselvityksiä pyydetään palveluntuottajalta tai

muilta viranomaisilta. Lainsäädännön puutteet voivat myös vaikuttaa asiakas- ja potilasturvallisuuteen, jonka turvaaminen on valvontalain 1 §:n nojalla lain tarkoitus.

Valvontalain 45 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisella "on oikeus maksutta ja salassapitosäännösten estämättä saada" säännöksessä mainituilta tahoilta "tämän lain mukaisten tehtäviensä suorittamista varten välttämättömät tiedot". Lisäksi 5 momentin mukaan säännöksessä mainitut tahot "ovat velvollisia antamaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnastaan" valvontaviranomaiselle "tämän lain mukaisen ohjaus- ja valvontatehtävän toteuttamiseksi välttämättömiksi katsottavia tietoja ja selvityksiä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä". Pykälässä on käytetty sääntelytapaa, jolla rajataan tiedonsaantia sanalla "välttämätön", mutta ongelmana on, että paitsi käytännön syiden, myös säännösten muotoilun vuoksi, välttämättömyysarvioinnin tekeminen jää valvottavalle itselleen.

Tilanteessa, jossa valvottava ei ole halukas luovuttamaan omia laiminlyöntejään koskevia tietoja, sen on käytännössä jossain määrin mahdollista valikoida, mitä tietoja se pitää "välttämättöminä". Joissakin tilanteissa valvontaviranomaisella ei ole mahdollisuutta tietää, olisiko sen mielestä jotain muutakin tietoa tullut antaa. Toisaalta on mahdollista, että valvottava ei osaa itse kunnolla arvioida, mikä olisi valvontaviranomaiselle välttämätöntä, tai että valvontaviranomainen välttämättä heti tiedä, mikä on välttämätöntä. Tällöin selvittämisen kohdetta joudutaan tarkentamaan useilla perättäisillä selvitys- ja asiakirjapyynnöillä, mikä pitkittää valvontaa ja vie resursseja sekä viranomaiselta että valvottavalta. Epäselvää on myös, miten toimittaisiin tilanteessa, jossa muodostuisi viranomaisen ja valvottavan kesken erimielisyyttä siitä, olisiko jokin tieto välttämätöntä vai ei tai onko luovutettu "välttämättömät" tiedot vai ei. Käytännössä välttämättömyyden arvioinnin jääminen valvottavalle vesittää sen velvollisuuden, joka 5 momenttiin on muotoiltu. On myös jossain määrin kyseenalaista, voisiko valvontaviranomainen antaa seuraamusta tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä, kun se ei itse tiedä, mistä tietomassasta, millä perusteilla ja minkälaisella osaamisella luovutettavat tiedot on valikoitu - toisin sanoen valvontaviranomainen ei voi luotettavasti arvioida, kuinka asiassa olisi tullut toimia.

4.7.4 Luvaton sosiaalihuollon ammattitoimen harjoittaminen (50 §)

Sääntelyn siirtäminen rikoslakiin olisi johdonmukaista ja selkiyttäisi eri viranomaisten toimivaltoja asiassa.

4.8 Luku 8 – voimaantulo

4.8.1 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset (52 §) ja julkisen palveluntuottajan rekisteröinti (52 § ja 56 §)

Valvontalakia koskevassa viestinnässä on tuotu esiin, että julkisten palveluntuottajien rekisteröintivelvollisuus tulee voimaan vasta 1.1.2028 alkaen. Tämä ei kuitenkaan koske esimerkiksi kuntia, koska kuntia ei mainita 52 §:n säännöksessä, ja näin ollen kuntia koskee rekisteröintivelvollisuus jo tällä hetkellä, jos ne toimivat palveluntuottajina (esimerkiksi vammaispalvelut ja hyte). Mikäli näin ei ole tarkoitettu, siirtymäsäännöksiä tulisi muuttaa.

Lisätiedot

Lisätietoja antaa tarvittaessa ylitarkastaja Oona Mölsä, puhelin 029 601 6000 31.12.2025 asti (Etelä-Suomen aluehallintoviraston vaihde) ja 0295 254 000 1.1.2026 alkaen (Lupa- ja valvontaviraston vaihde)

ylitarkastaja

Oona Mölsä

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Postiosoite: PL 1, 13035 AVI
Puhelinvaihde: 0295 016 000
kirjaamo.etela@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja ESAVI/46905/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/46905/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Mölsä Oona 19.12.2025 14:40