

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Viite: Sosiaali- ja terveysministeriön sähköposti 8.9.2025, Marja Iles
(ESAVI/33817/2025)

Asia: Valvontalain arviointi, kuulemistilaisuus 25.9.2025, näkemykset
aluehallintovirastojen yhteistä esitystä varten (Itä-Suomen aluehallintovirasto laatii)

Etelä-Suomen aluehallintoviraston muistio sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023) muutostarpeista

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, joka 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 olla 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 kysyttyjen 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.

Omavalvonta ja viranomaisvalvonta

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.

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.

Valvonnan ennakoitavuus, riskiperusteisuus, vuorovaikutteisuus ja yhdenvertaisuus

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

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.

Rekisteröintimenettely

Rekisteröintimenettely ja asiakas- ja potilasturvallisuus

Palveluysikköjen asiakas- ja potilasturvallisuuden järjestelyissä keskeisiä dokumentteja ovat muun muassa palveluysikön 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 palveluysikköjensä 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.

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.

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 elinkeinon harjoittajalta riittäisivät suppeammat tiedot kuin useita työnantajia työllistävältä, toisia palveluntuottajia hyödyntävältä ja lukuisissa fyysisissä palvelupisteissä palveluja antavalta palveluntuottajalta.

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.

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.

Aiempaan lupa- ja ilmoitusmenettelyyn liittyneen hallinnon keveneminen?

Valvontalain rekisteröintimenettelyssä ei ole onnistuttu huomioimaan aiempien itsenäisten ammatinharjoittajien eli nykyisten yksityisten elinkeinon harjoittajien 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.

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 tavoitettavuus ongelmia ja merkittäviä aikaviipeitä, ja palveluntuottaja toimii kaiken aikaa väliaikaisen sääntelyn mahdollistamana.

Sinällään väliaikaisen sääntelyn soveltamisalan rajausta 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.

Muut näkökulmat valvontalakiin ja sen kehittämistarpeisiin

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

1 Luku 1 – yleiset säännökset

1.1 Soveltamisalan rajoitukset (2 §)

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 terveystalvasta, joka kuuluu rekisteröinnin piiriin, ja tulisiko kaikki tällaiset urheilujoukkueet rekisteröidä palveluntuottajiksi?

Valvontalakia tulee täsmentää sen osalta, mitä tarkoitetaan sillä, että lakia ei sovelleta palveluntuottajan tuottaessa sosiaalihoitolain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettuja palveluja (2 § 3 mom). Jos hyvinvointialue kuitenkin sosiaalihoitolain 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?

1.2 Määritelmät (4 §)

Alihankinta ymmärretään käsitteenä hyvin monella tavalla, ja käsite tulisikin määritellä tässä yhteydessä selkeästi. Mahdollista määrittelyä kaipaisi myös henkilöstövuokraus ainakin siltä osin, miten alihankinta ja henkilöstövuokraus eroavat toisistaan. Mahdollisia viittauksia muuhun lainsääntöön tulisi harkita.

Sote-järjestämislain sosiaali- ja terveydenhuollon määritelmässä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on erikseen mainittu ja säädetty selkeästi siitä, että viranomaisvalvontaan kuuluu sekä hyvinvointialueen että kunnan valvonta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta. Valvontalain 4 §:n määritelmässä kuntia ei ole mainittu lainkaan palvelunjärjestäjinä, vaikka hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ei 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 harvoin tilanteisiin, joissa kunta mahdollisesti toimii palveluntuottajana. Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö pitäisi kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että aluehallintovirastojen valvonta ulottuisi kuntiin myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen järjestäjinä. Aluehallintovirasto yhtyy tähän käsitykseen, mutta katsoo, 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.

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

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

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

2 Luku 2 – tuottajan ja toiminnan edellytykset

Palveluntuottajuuden yleiseksi edellytykseksi tulisi säätää Kaupparekisteriin kuulumisen niiden palveluntuottajien kohdalla, joilla on velvollisuus kuulua kaupparekisteriin lukuun ottamatta yksityisiä elinkeinonharjoittajia. Näin varmistettaisiin useimmissa tapauksissa rekisteriviranomaisen oikeus ja mahdollisuus saada tieto yrityksen tai yhteisön valvontalain 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 7 §:n 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Muuten luotettavuuden arviointi vaatii useimmiten ylimääräisen yhteydenoton palveluntuottajaan valvontalain 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 7 §:n 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden selvittämiseksi, lukuun ottamatta tosiasiallisia edunsaajia. Valvontaviranomaiselle on tullut vastaan tilanteita, joissa yritys on poistettu kaupparekisteristä ilmoituspuutteiden johdosta, eikä se siten voi harjoittaa yritystoimintaa.

Rekisteristä poistamista on jouduttu näissä tilanteissa arvioimaan luotettavuussäätelyn kautta.

Tulisi arvioida ja selkeyttää, kuinka ulkomaisten yhteisöjen sekä ulkomaalaisten vastuuhenkilöiden edellytykset ja luotettavuus arvioidaan. Ulkomaalaisista yrityksistä, yhteisöistä ja vastuuhenkilöistä ei ole valvontalaissa sääntelyä. Heidän luotettavuutensa selvittäminen on hankalaa, ellei jopa joissakin tilanteissa mahdotonta. Valvontaviranomaisilla ei ole tiedonsaantioikeutta ulkomaalaisiin viranomaisiin ja vaikka olisikin, niin heidän rekisteriensä tietosisältö ei välttämättä vastaa kotimaista. Vaarana tällä hetkellä on hakijoiden epätasa-arvoinen kohtelu. Jos pyydämme ulkomaalaista hakijaa toimittamaan meille tietoja, joita emme saa itse pyydettyä, kohtelemme sitä eri lailla, kuin muita hakijoita. Jos emme pyydä selvityksiä ulkomaiselta hakijalta, niin silloin ulkomaalaisen hakijan luotettavuuden arviointi on suppeampaa kuin suomalaisen.

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 terveyspalvelujen tuottamisesta myöhemmin eikä potilasvakuutusasiaa ole tarkastettu.

Hallituksen esityksen mukaan varattomuudesta on lähtökohtainen este palveluntuottajan rekisteröinnille. Näin vahva ohjaus lainsäätäjältä tulisi olla laissa.

Tulisi arvioida kriittisesti tarvetta lähtökohtaisille ja ehdottomille esteille palveluntuottajan rekisteröinnille lainsäädännössä. Tämä selkeyttää ja tehostaa hakemusten käsittelyä ja parantaa päätösten ennakoitavuutta sekä parantaa asiakkaiden ja käsittelijöiden oikeusturvaa. 7 §:n 3 kohtaan lisäys 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 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

2.1 Palveluntuottajan yleiset edellytykset (6 §)

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.

2.2 Palveluntuottajan luotettavuuden toteaminen (7 §)

Säännösten tulisi selkeästi säätää esimerkiksi rikostaustan ja ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamisen vaikutuksesta luotettavuusarviointiin.

Valvontalaissa tulee täsmentää, 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?

Valvontalaissa ja sen esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, mikä merkitys on sillä, onko esimerkiksi konkurssipäätös tai rikostuomio lainvoimainen. Tätä tulee täsmentää.

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 säädetty edellytykset koko sen ajan, kun palveluja toteutetaan. Lisäksi vastuuhenkilöltä edellytetään 27 § mukaisesti, että hän vastaa siitä, että omavalvontasuunnitelmaa toteutetaan päivittäisessä toiminnassa palveluja tuottaessa. 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, 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 säädetty 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.

3 Luku 3 – tuottajien ja yksikköjen rekisteröinti

Valvontalakiin tulisi 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.

3.1 Rekisteröintiä koskeva ilmoitus palveluntuottajan vaihtuessa

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. Lisäksi tulee täsmentää, edellyttääkö palveluyksikön siirrosta ilmoittaminen sellaista ennakointia, että siitä ehditään tehdä päätös ennen sen voimaantuloa, vai onko ilmoittaminen mahdollista niin, että päätös annetaan takautuvasti.

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.

3.2 Rekisteröintiä varten annettavat tiedot

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. Olennaisen muutosten arviointi vie rekisteröinnissä paljon aikaa, kun asiasta ei ole säädetty selkeästi.

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 tarkastuksen toiminnan aikana tehdään. Tämän vuoksi olisi perusteltua edellyttää laissa palveluntuottajaa antamaan ne osoitteet, joissa palvelua tosiasiallisesti annetaan eli palvelupisteiden tiedot.

16 §:n 4 kohdan suunniteltu asiakasmäärä on epäselvä, koska laissa tai sen taustatöissä 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 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)? Tällä hetkellä terveydenhuollon osalta (mikäli tieto on kirjattu hakemukselle), se pohjautuu jokaisen omaan ajatukseen näistä, eikä määriä voi nähdä yhtenäisinä tai verrata keskenään.

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.

3.3 Ennakkotarkastus (20 §)

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

Lupa- ja valvontaviraston aloittamisen myötä 20 §:n 3 momentin kirjaus Valviran aluehallintovirastolle esittämästä tarkastuspyynnöstä on tarpeeton.

4 Luku 4 – omavalvonta

4.1 Palveluntuottajan oikeus tarkistaa työntekijöiden rikosrekisteriote (28 §)

Epäselväksi on jäänyt, miksi laissa ei säädetä viranomaisen velvollisuudesta tarkastaa muiden kuin työsuhteessa toimivien rikosrekisteriote iäkkäiden ja

vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluissa, kuten lasten kanssa työskentelevien kohdalla on säädetty.

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.

4.2 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. Aluehallintoviraston tietoon on tullut myös tulkintaa siitä, 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 myös siitä, mitä tarkoittaa ’asiakas- ja potilasturvallisuutta olennaisesti vaarantavat’, ei ole. Asia tulee korjata.

5 Luku 5 – viranomaisvalvonta

5.1 Hallinnollinen ohjaus (38 §)

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.

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.

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 asettavan määräajan kuluessa, kun taas jälkimmäisen virkkeen tilanteessa on yleensä kyse niin vakavista tai laajoista puutteista, että ei ole mahdollista antaa aikaa tilanteen korjautumiselle.

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 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.

5.3 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.

40 §:n 2 momentissa säädetään, että valvontaviranomainen voi poistaa palveluntuottajana toimivan yksityisen elinkeinonharjoittajan palveluntuottajien rekisteristä, jos hän menettää ammatinharjoittamisoikeutensa kokonaan tai jos hänen ammatinharjoittamisoikeutensa on rajoitettu taikka jos ammatinharjoittamisoikeus on rikoksen perusteella poistettu pysyvästi tai ennen päätöksen lainvoimaisuuden tuloa määräaikaaisesti. 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 ammatinharjoittamisoikeutensa tai sitä olisi rajoitettu tai häntä olisi kielletty käyttämästä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä, ei hänellä olisi ilman ammatinharjoittamisoikeutta 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 kuulemista. Mikäli on tarkoitettu, ettei tätä edellytettäisi, hallintolain mukaisesta kuulemisvelvoitteesta poikkeamisesta tulisi säätää erikseen.

5.4 Palveluysikköä koskevan rekisteröinnin poistaminen (41 §)

41 §:n 2 momentin mukaan "Palveluysikköä koskeva rekisteröinti poistetaan kokonaan tai osittain palveluntuottajien rekisteristä, jos (...) palvelun tuottaminen on lopetettu." Laissa tulisi selventää, miten tai millä kriteereillä arvioidaan se, onko palvelun tuottaminen lopetettu. Asiaan liittyvät myös rekisteriin "unohtuneet" palveluysiköt/-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.

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

6 Luku 6 – muutoksenhaku

6.1 Täytäntöönpano (44 §)

Valvontalain 39 §:n 3 momentissa säädetään, että valvontaviranomaisen päätöstä toiminnan keskeyttämisestä taikka palveluysikön, sen osan, laitteen tai välineen käytön kieltämisestä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomaisen toisin määrää. Valvontalain voimassa olevan 44 §:n 1 momentin mukaan Valviran tai aluehallintoviraston päätös, joka koskee toiminnan keskeyttämistä, palveluysikön 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 muutoksenhausta huolimatta, mutta 44 §:ssä kuitenkin edellytetään, että täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta edellyttää, että se on asiakas- tai potilasturvallisuuden kannalta välttämätöntä.

7 Luku 7 – erinäiset säännökset

7.1 Tiedonsaantioikeus (45 §)

Luetteloon niistä organisaatioista, joilta valvontaviranomaisella on oikeus maksutta ja salassapitosäännösten estämättä saada tämän lain mukaisten tehtäviensä suorittamista varten välttämättömät tiedot tulisi lisätä 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 tiedonsaantioikeutta. Näissä tapauksissa tietopyynnössä pyydetään tietoa julkisin osin, joka 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 arkaluontoista tietoa myös muista henkilöistä, kuin hakijasta, jolloin vähintäänkin näitä tietoja on tuomioistuimen peitettävä. Tietopyynnöt voivat olla maksullisia, koska niitä ei ole erikseen säädetty maksuttomiksi. Tietopyynnöistä aiheutuvat kulut voivat näkyä palveluntuottajalta perittävissä maksuissa. Käsitlevä viranomainen voi myös kieltäytyä toimittamasta tietoa.

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

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.

7.2 Luvaton sosiaalihuollon ammattitoimen harjoittaminen (50 §)

50 § siirto rikoslakiin olisi johdonmukaista ja selkiyttäisi eri viranomaisten toimivaltoja asiassa.

8 Luku 8 – voimaantulo

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 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.

9 Lisätiedot

Lisätietoja antavat tarvittaessa yksikönpäälliköt Sari Husa ja Mikko Floréen, puhelin 029 601 6000 (vaihde).

aluehallintoylilääkäri

Mikko Floréen