

Asia: VN/33836/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain ja harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kommenttinne valvontalain 1 §:ään ehdotetusta muutoksesta ja sen vaikutuksista (Kunnan hyte-järjestämistehtävän valvonta).

-

Kommenttinne valvontalain 4 §:ään ehdotetusta muutoksesta ja sen vaikutuksista (Vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavan palveluyksikön määritelmä).

-

Kommenttinne valvontalain 9 §:ään ja 24 §:n 1 momenttiin ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista (Palveluntuottajan henkilöstön kielitaidosta huolehtiminen)

-

Kommenttinne valvontalain 18 §:ään ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:ään ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista (Velvoitteidenhoitoselvityksen pyytäminen ja laatiminen)

-

Kommenttinne valvontalain 24 §:ään ehdotetuista 2 ja 3 momentista ja niiden vaikutuksista (Palvelunjärjestäjän omavalvontaan ja lastensuojelun sijaishuollon valvontaan liittyvät tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet)

-

Kommenttinne valvontalain 26 ja 27 §:ään ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista (Omavalvonnan raportointi)

Esityksessä ehdotetaan omavalvonnan neljän kuukauden raportointijakson harventamista kuuteen kuukauteen, koska nykyistä raportointijaksoa on pidetty liian tiheänä ja kuormittavana.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta piti valvontalaista antamassaan mietinnössä sopivan pituisena omavalvontaohjelman toteutumisen seurantaan perustuvien havaintojen ja niiden perusteella tehtävien toimenpiteiden julkaisemisvälinä neljää kuukautta, mikä vastasi mietinnön mukaan useiden organisaatioiden silloista potilasturvallisuusraportoinnin sykliä (StVM 54/2022 vp, s. 15).

Esityksessä muutosta perustellaan vain hyvinvointialueen kokemuksilla. Omavalvonnan raportoinnissa on kyse myös hyvinvointialueen asiakkaiden tiedonsaannista omavalvonnasta. Valvontalain mukaan omavalvontaohjelman ja omavalvontasuunnitelmien toteutumista on seurattava myös palveluja saavilta asiakkailta ja potilailta, heidän omaisiltaan sekä palveluyksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella. Kysymys on siten myös näiden palautteiden johdosta tehtävistä toimenpiteistä raportoinnista. Raportointi on keskeistä myös asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamisen kannalta.

Apulaisoikeuskansleri tutki omana aloitteenaan hyvinvointialueiden valvontaa ja omavalvontaa ja esitti 22.10.2025 antamassaan päätöksessä OKV/97/70/2025 havaintonaan, ettei hyvinvointialueen omavalvontasuunnitelmia ollut julkaistu verkossa kattavasti. Hyvinvointialueet olivat julkaisseet seurannassa havaittuja puutteellisuuksia ja raportoineet tietoja niiden korjaamisesta lähinnä yleisesti. Hyvinvointialueet vaikuttivat myös suhtautuvan varauksellisesti omavalvontahavaintojen julkaisemiseen, sillä tietojen julkaisemisen katsottiin voivan aiheuttaa turvattomuutta hyvinvointialueen asiakkaisissa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan laillisuusvalvontakäyntien perusteella omavalvonnassa tehtyjen havaintojen ja korjaustoimia koskevien tietojen julkaiseminen on ollut hyvinvointialueille vaikea ja epävarmuutta aiheuttava kysymys ja johtaa siihen, että julkaisukäytännöt muodostuvat laissa tarkoitettua suppeammiksi.

Apulaisoikeuskanslerin tekemiin havaintoihin nähden ei ole mielestäni omavalvonnan toteutumisen kannalta perusteltua harventaa seurantaa esitetyllä tavalla. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida muutoksen vaikutukset asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutumiseen ja myös esityksen vaikutukset hyvinvointialueiden asiakkaisiin.

**Kommenttinne valvontalain 2 ja 28 §:ään ehdotettavista muutoksista ja niiden vaikutuksista
(Vuokratyöntekijöiden rikostaustan selvittäminen)**

-

**Kommenttinne valvontalain 45 §:ään ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista
(Viranomaisvalvonnan tiedonsaantioikeudet)**

-

Kommenttinne 47 a §:n sääntelystä koskien Pohjanmaan hyvinvointialueen tehtäviä, ohjausta ja rahoitusta kansallisena asiakas- ja turvallisuuden asiantuntijaviranomaisena.

-

Kommenttinne väliaikaisen sääntelyn voimassaolon ja julkisten palveluntuottajien siirtymäajan jatkamisesta ja niiden vaikutuksista

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti tutki omana aloitteenaan sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä valvontalain valmistelussa ja siihen liittyvää Soteri-rekisterin ruuhkautumista. Oikeuskansleri totesi 23.12.2024 antamassaan päätöksessä OKV/2075/70/2024, ettei sosiaali- ja terveysministeriössä ollut valvontalain valmistelussa kyetty ottamaan riittävällä tavalla huomioon uudesta rekisteröintijärjestelmästä johtuvaa ohjauksen ja neuvonnan tarvetta eikä uuden järjestelmän vaatimia henkilöstöresursseja. Valvontalakia koskevassa hallituksen esityksessä ei ollut arvioitu lainsäädännön toimeenpanon vaatimaa aikaa, eikä lain hyväksymisen ja voimaantulon väliin jäänyt aika ollut mahdollistanut riittävää valmistautumista uuden lainsäädännön toimeenpanoon. Näistä syistä rekisteröintijärjestelmä ruuhkautui huomattavasti. Oikeuskansleri totesi Soteri-rekisteröintien ruuhkautumisen voineen vaarantaa palveluntuottajan toimeentulon sekä hänen asiakkaittensa oikeuden saada sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Hän piti syntynyttä tilannetta vakavana oikeusturvan, elinkeinovapauden ja oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveys-palveluiden toteutumisen kannalta.

Hallitus antoi syksyllä 2024 eduskunnalle sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleman esityksen valvontalain muuttamiseksi ruuhkautumisen purkamiseksi. Esityksen myötä valvontalakiin lisättiin väliaikaista sääntelyä ja myöhennettiin julkisten palveluntarjoajien rekisteröinnin voimaantulon aikataulua.

Nyt lausuttavana olevassa esityksessä ehdotetaan väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkamista. Sitä perustellaan rekisteröintiin liittyvien tehtävien siirtymisellä 1.1.2026 lukien Lupa- ja valvontavirastolle. Esityksen mukaan väliaikaisen sääntelyn vaikutuksia on katsottu olevan tarpeen vielä seurata ja arvioida uudestaan, kun rekisteröintimenettely, mukaan lukien väliaikaisen sääntelyn soveltaminen, on vakiintunut Lupa- ja valvontavirastossa. Esitys on ymmärrettävissä niin, että väliaikaisen sääntelyn neljän vuoden voimassaolon jatkoa on pidetty tarpeellisena lain pysyvämpien muutosten valmistelulle siltä osin kuin kyse on yksityisten palveluntuottajien rekisteröinnistä, jota pidän perusteltuna. Pidän kuitenkin tämänkaltaista lainsäädäntöä ongelmallisena, sillä se aiheuttaa epävarmuutta ja heikentää lainsäädännön ennakoitavuutta.

Edellä mainitun lisäksi esityksessä ehdotetaan myöhennettäväksi palveluntuottajien ja palveluyksiköiden rekisteröintiä koskevan 3 luvun voimaantuloa julkisten palveluntuottajien osalta. Lain alkuperäistä voimaantuloa 1.1.2026 oli perusteltu valvontalain esitöissä (HE 299/2022 vp, s. 139) sillä, että myöhemmällä voimaantulolla varmistettaisiin se, että lailla ennakoivalvonnan piiriin ensi kertaa saatettavien julkisyhteisöjen järjestämien ja tuottamisen palveluiden organisointi sekä niitä koskevat tiedot kyetään kokoamaan ja rekisteröimään siirtymäsäännösten mukaisesti. Lain 3 luvun voimaantuloa on siirretty jo aiemmin valvontalain muutoslailla alkuperäisestä ajankohdasta kahdella vuodella ajankohtaan 1.1.2028. Tällöin muutosta perusteltiin sillä, että lykkääminen mahdollistaisi rekisteröintimenettelyn kehittämisen ja vakiinnuttamisen ennen kuin hakemusten käsittely siirtyisi Lupa- ja valvontavirastolle. Nyt lain 3 luvun voimaantuloa ehdotetaan siirrettäväksi edelleen neljällä vuodella siten, että se tulisi julkisten palveluntuottajien osalta voimaan vasta 1.1.2032.

Voimaantulon myöhentämistä ei perustella enää lailla ennakkovalvonnan piiriin saatettavien yhteisöjen tarpeella vaan esityksen mukaan julkisten palveluntuottajien rekisteröintivelvoitteen myöhentämisellä pyrittäisiin aiempaa lykkäämistä koskevien perustelujen tavoin mahdollistamaan rekisteröintimenettelyn vakiinnuttaminen ja kehittäminen. Kehittämisen tavoitteena olisi, että rekisteröintimenettelystä aiheutuisi jatkossa mahdollisimman vähän tarpeetonta hallinnollista takkaa niin Lupa- ja valvontavirastolle kuin rekisteröitävillekin. Toisaalta esityksessä myönnetään, että siirtymäajan myöhentäminen antaisi julkisille palveluntuottajille kilpailullista etua ja johtaisi lisäksi siihen, että yksityiset toimijat joutuisivat kantamaan rekisteröintimenettelystä aiheutuvat kustannukset siirtymäaikana. On myös arvioitu, ettei lyhyempi ajanjakso riittäisi julkisten palveluntuottajien rekisteröintivelvoitteen arvioinnin tekemiselle ja tällainen arviointi on katsottu olevan tarkoituksenmukaista tehdä siinä vaiheessa, kun rekisteröintimenettely on vakiintunut uudessa Lupa- ja valvontavirastossa. Lain voimaantulon siirtäminen myöhentäisi myös rekisteröintivelvoitteesta hyvinvointialueille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, joita on esityksen mukaan vielä tässä vaiheessa lopullisesti vaikea arvioida, sillä rekisteröintimenettelyä olisi ennen lain voimaantuloa tarkoitus vielä kehittää.

Huomioni kiinnittyy siihen, ettei esityksessä kuvata tarkemmin, mitä tämä rekisteröintimenettelyn vakiinnuttaminen ja kehittäminen sisältää tai mitä sen aiheuttamalla tarpeettomalla hallinnollisella taakalla tarkoitetaan. Valvontalain mukainen rekisteröintimenettely on käynnistynyt jo vuonna 2024 ja tehtävä on sittemmin siirtynyt toimintansa vuoden 2026 alusta aloittaneelle Lupa- ja valvontavirastolle. Viranomaiset ovat myös voineet varautua lain täytäntöönpanoon ennen lain voimaantuloa. Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on aiemmin lain voimaantulon myöhentämistä koskevaa esitystä käsitellessään todennut pitävänsä tärkeänä, että toimenpiteitä hakemuskäsittelyn sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi jatketaan (StVM 21/2024 vp, s. 7). Esityksestä saa kuitenkin vaikutelman, ettei Lupa- ja valvontavirastolla olisi lainkaan valmiutta julkisten palveluntuottajien rekisteröintimenettelyn aloittamiseen eikä kyvykkyyttä myöskään sen kehittämiseen ennen kuin yksityisten palveluntuottajien rekisteröintimenettelyn kehittämistoimet on saatu valmiiksi. Lisäksi esityksen toimeenpanoa ja seuranta koskevasta jaksosta saa vaikutelman, jonka mukaan väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkamista esitetään, jotta vasta nyt voidaan ottaa lain jatkokehittämisessä huomioon ne seikat, jotka ovat aiheuttaneet valvontaviranomaisille lisätyötä, arvioida lain pysyvämpiä muutoksia ja tarpeita voimassa olevien asetusten antovaltuuksien mukaiselle alemman asteiselle sääntelylle. Esitystä tulisi täydentää kuvaamalla ne ministeriön ja Lupa- ja valvontaviraston toimet, joihin on jo ryhdytty ja joista huolimatta voimaantulon myöhentämistä pidetään tarpeellisenä. Mielestäni esityksessä tulisi myös tuoda avoimesti esiin, jos lain tarkoituksena ovat kuitenkin säästötoimet.

Suomen perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Sen jälkeen, kun hallituksen esitys on annettu, eduskunta on lain hyväksynyt ja tasavallan presidentti on sen vahvistanut, lain voimaantulon myöhentäminen vaatii demokraattisessa yhteiskunnassa painavia perusteita. Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on valvontalakia koskevassa mietinnössään korostanut, että palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan ennakkovalvonta ja omavalvonta sekä viranomaisvalvonnan laillisuusvalvonta muodostavat kokonaisuuden. Valiokunta on myös mietinnössään painottanut, että omavalvonnan lisääntyvästä roolista huolimatta valvontaviranomaisille on turvattava riittävät resurssit

valvontatehtävien toteuttamiseksi. (StVM 54/2022 vp, s. 10.) En pidä asianmukaisena lähtökohtana, että aiemmin ministeriössä lainvalmistelun vaikutustenarvioinnissa, tietojärjestelmähankinnassa tai myöhemmin viranomaisten resursoinnissa tehtyjä virheitä pyritään korjaamaan lain voimaantulon myöhentämisellä.

Esityksen säätämisyjärjestelyissä ei ole käsitelty lainkaan lain voimaantulon siirtämistä julkisten palveluntuottajien osalta perusoikeustasolla. Perusteluja tulee tältä osin täydentää. Pidän esityksessä esiin tuotuja syitä heikkoina perusteina siihen nähden, että valvontalain mukaisella ennakkolisella ja jälkikäteisellä valvontamenettelyllä turvataan kokonaisuutena erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten mutta samalla myös muiden esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tunnistettujen perusoikeuksien toteutumista. Valvontalakiin on valittu perusratkaisuna se, että sosiaali- ja terveystieteiden tuottaminen edellyttää sekä yksityisen että julkisen palveluntuottajan ja palveluyksikön rekisteröintiä ja lain edellytysten täyttymistä. Julkisten toimijoiden rekisteröimisen siirto vaikuttaa samalla valvontalain kokonaisuuteen kuuluvan ennakkorekisteröinnin yhteydessä tehtävän valvonnan lykkäytymiseen.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen havaitsi omana aloitteenaan tutkittavaksi ottamassaan Varsinais-Suomen hyvinvointialueen tietoturvasuunnitelman laatimista koskevassa asiassa OKV/601/70/2024, ettei hyvinvointialue ollut noudattanut sille asiakastietolain 77 §:ssä säädettyä velvollisuutta tietoturvasuunnitelman laatimiseen ja antoi hyvinvointialueelle ja Lounais-Suomen aluehallintovirastolle huomautukset vastaisen varalle. Valvira käynnisti hyvinvointialueen tietoturvasuunnitelmien olemassaoloon kohdistuvan valvonnan apulaisoikeuskanslerin sille lähettämän lausunto- ja selvityspyynnön jälkeen. Tietoturvasuunnitelma on yksi niistä selvityksistä, jotka palveluntuottajan tulee valvontalain mukaan toimittaa palveluyksikön rekisteröintiä varten. Tietoturvasuunnitelma auttaa hallitsemaan digitaaliseen turvallisuuteen liittyviä riskejä, jotka ovat vakavia. Valvonnassa ei ole kyse tarpeettomasta hallinnollisesta taakasta.

Oikeuskansleri Pöysti korosti jo edellä mainitsemassani sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä koskevassa päätöksessään OKV/2075/70/2024, ettei tietoteknisillä ongelmilla voida perustella poikkeamista toisaalta hyvän hallinnon tai yleisesti perus- ja ihmisoikeuksien asettamista vaatimuksista. Pidän huolestuttavana, että samoilla syillä perustellaan käytännössä edelleen väliaikaisen sääntelyn jatkamista ja julkisten palveluntarjoajien rekisteröimisen myöhentämistä. Valvontalain mukainen ulkopuolinen valvonta ei voi toimia siten, että sen toimintaa johtaa liiallinen riippuvuus teknisten ratkaisujen ominaisuuksista tai sellaisesta lähtökohdasta, ettei valvontaa voida toteuttaa ennen kuin Soteri-järjestelmään perustuva valvonta voidaan toteuttaa suunnitellun master-rekisterin muodossa. Teknisten ratkaisujen puutteiden korjaamiseen tähtäävät kehittämissuunnitelmat eivät voi myöskään johtaa siihen, että valvonta jää nykyhetkellä puutteelliseksi. Esityksen jatkovalmistelussa hallituksen esitystä tulee täydentää siten, että siitä käy ilmi, minkälaisella korvaavalla tavalla julkisten toimijoiden valvonta toteutetaan julkisten palveluntuottajien rekisteröintivelvoitteen voimaantulon myöhentämisen aikana.

Muut kommentit esitysluonnoksesta

-

Goebel Maija-Liisa
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri