Sami Uotinen

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Asiantuntijakuuleminen 13.1.2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 299/2022)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen valvonnasta. Samalla voimassa oleva yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki ja yksityisestä terveydenhuollosta annettu laki kumottaisiin.

Voimassa olevan yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan lainsäädännön mukaisen lupa- ja ilmoitusmenettelyn sijasta toiminnan aloittaminen edellyttäisi, että sekä palveluntuottaja että palveluyksikkö olisi rekisteröity sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteriin ja että rekisteröinnistä olisi annettu päätös. Rekisteröintimenettely koskisi myös julkisia palveluntuottajia ja palveluyksiköitä.

Asian arviointia

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy pitää kannatettavana sitä, että yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta säädetään jatkossa samassa laissa. Rekisteröintimenettelyn ulottaminen julkiseen palveluntuotantoon herättää kuitenkin monia kysymyksiä.

Julkinen palvelutoiminta perustuu lainsäädännössä asetettuihin velvoitteisiin, toimintaan liittyy monin paikoin viranomaistehtäviä ja toiminnan rahoitus on perusteiltaan erilainen kuin yksityisessä palvelutoiminnassa. Julkista palvelutoimintaa ei myöskään ohjaa pyrkimys taloudelliseen voittoon.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että vaihtoehtona lakiehdotuksessa ehdotetulle valtakunnalliselle palveluntuottajarekisterille, johon kaikki, julkiset ja yksityisoikeudelliset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat, palveluyksiköt ja palvelut sisältyisivät, olisi jatkaa voimassa olevan lainsäädännön mukaista vain yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien ja itsenäisten

CC BY

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
www.hyvil.fi
etunimi.sukunimi@hyvil.fi
Y-tunnus: 3324881-1

Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
www.hyvil.fi
fornamn.efternamn@hyvil.fi
FO-nummer: 3324881-1

ammatinharjoittajien palveluntuottajien rekisteriä. Julkiset palveluntuottajat jäisivät rekisterin ulkopuolelle. Julkisten palveluntuottajien arvioiminen valvontaviranomaisten toimesta painottuisi edelleen jälkikäteisvalvontaan. Tätä vaihtoehtoa ei ole kuitenkaan arvioitu tarkemmin.

Sote-uudistuksen yhteydessä ohjausta ja valvontaa halutaan valtion puolelta tiukentaa monin eri tavoin hyvinvointialueiden itsehallinnosta huolimatta. Hyvinvointialue lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (hyvinvointialue) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueiden toiminnassa. Kuitenkin palvelun järjestäjien määrän huomattavasti vähetessä ja järjestäjien koon selkeästi kasvaessa, olisi hyvä aika antaa järjestäjille enemmän liikkumavaraa löytää sellaisia toimintatapoja, joilla tulevien vuosien huomattavista palvelujärjestelmälle aiheutuvista taloudellisista ja toiminnallisista haasteista kyetään selviämään.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuu ja tuottamisvastuu

Hyvinvointialueella on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:n mukainen vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Lisäksi hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto. Edellytyksistä palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta säädetään järjestämislain 12 §. Samassa pykälässä säädetään myös asiaa koskevista rajoituksista.

Valvontalakiesityksen 40 §:n mukaan valvontaviranomainen voi edellytysten täyttyessä poistaa palveluntuottajan ml. hyvinvointialue palveluntuottajien rekisteristä. Käytännössä tämä tarkoittaisi myös sitä, että hyvinvointialue ei kykenisi täyttämään järjestämisvastuutaan. Vaikka mahdollisuus on lähinnä teoreettinen, onko valvontalaki ja valvontaviranomaiset oikea taho tekemään laissa säädetty hyvinvointialueen järjestämis- ja tuottamisvastuu huomioon ottaen ko. laajakantoiset päätökset? Vai tulisiko asiaa arvioida ko. tilanteissa hyvinvointialueista annetussa laissa ja järjestämislaissa tarkoitetun hyvinvointialueiden arviointimenettelyn kautta?

Lain soveltaminen sosiaalipalveluihin

Ehdotetun valvontalain 4 §:n 3 kohdan perusteluissa on todettu, että ehdotettu laki koskisi lähtökohtaisesti siten kaikkia mainittuja sosiaalipalveluja, mutta **käytännössä lakia sovellettaisiin vain sellaisiin palveluihin**, **joita tässä laissa tarkoitettu palveluntuottaja voi tuottaa palvelun luonne huomioon ottaen**. Perustelujen mukaan esimerkiksi toimenpiteet isyyden selvittämiseksi ja vahvistamiseksi sekä elatusavun vahvistamiseksi ovat julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, joita voi hoitaa vain viranomainen. **Kun otetaan huomioon, että laki tulisi koskemaan**

hyvinvointialueita, jotka on lakiesityksessä määritelty myös palveluntuottajiksi, on ko. toteamus hämmentävä. Hyvinvointialueen järjestämis- ja tuottamisvelvollisuuden piiriin kuuluu useita palveluja, joissa käytetään julkista valtaa ja joissa ei edes ole mahdollista käyttää yksityisiä palveluntuottajia. Epäselväksi jää, että onko tässä kyse siitä, että perusteluissa on haluttu käytännössä rajata lain soveltamista ilman, että asia käy säännöksistä ilmi vai siitä, että lakiluonnos on valmistelu erityisesti silmällä pitäen yksityistä palvelutuotantoa ja että julkinen palvelutuotanto on jäänyt tässä huomioimatta.

Nyt jää epäselväksi esim. se, mihin sosiaalipalveluihin lakia käytännössä sovelletaan. Miten määritellään palveluyksikkö esim. sosiaalityössä vai sovelletaanko lakia käytännössä lainkaan ko. palveluihin.

Palveluyksikön käsite hyvinvointialueella

Lakiehdotuksen 4 §:n 5 kohdan perusteluissa on todettu, että palveluyksikkö voisi muodostua palvelun tuottajan oman päätöksen mukaisesti yhdestä tai useammasta sosiaali- tai terveydenhuollon palvelusta ja useammasta fyysisestä toimipaikasta, tai se voisi olla kokonaan ilman fyysistä toimipaikkaa annettu palvelu. Tämä joustavuus on perusteltua. Tältä osin perusteluista voitaisiin siis tehdä johtopäätös, että hyvinvointialue voi määrittää oman toimintansa olevan yksi palveluyksikkö esim. vastaavaan tapaan kuin nykyään sairaanhoitopiiri voi määrittää muodostavansa yhden toimintayksikön.

Toisaalta laissa on määritelty erikseen sairaalan ja vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavan palveluyksikön käsiteet. Tämä määrittely taas viittaa siihen suuntaan, että ainakin nämä yksiköt tulisi myös hyvinvointialueella määritellä erikseen. **Tällöin hyvinvointialueella täytyisi olla useampia palveluyksiköitä.**

Palveluyksikön käsitteen taustalla vaikuttaisi olevan nykyisen yksityistä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoa sääntelevän lainsäädännön tapa jäsentää asioita. Sen soveltuvuus julkiseen, määrältään laajempaan ja sisällöltään huomattavasti monimuotoisempaan palvelutuotantoon, jossa on runsaasti viranomaistehtäviä, jää epäselväksi.

Vaativaa sosiaalihuoltoa tuottava palveluyksikkö

Lakiehdotuksen 4 §:n 8 kohdassa vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavalla palveluyksiköllä tarkoitetaan sosiaalihuollon ympärivuorokautista palveluyksikköä tai palveluyksikköä, jossa tuotetaan palveluja sosiaalihuoltolain 3 §:n 1 momentin 3 ja 6 kohdissa määritellyn mukaisesti erityistä tukea tarvitseville henkilöille tai jossa voidaan käyttää asiakkaan itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimenpiteitä.

Vaativan sosiaalihuoltoa tuottavan palveluyksikön määrittelyssä tukeutuminen erityistä tukea tarvitsevien henkilön käsitteeseen on ongelmallista. Erityistä tukea tarvitsevalla henkilöllä ja asiakkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltolaissa henkilöä, jolla on **erityisiä vaikeuksia hakea ja saada** tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja. Kyseessä on siis yksilöllisesti arvioitava käsite. Käsite ei myöskään ole sidoksissa palvelujen tai tuen määrään taikka erityisosaamiseen, johon termi erityistä tukea tarvitseva henkilö yleiskielessä yleensä viittaa.

Tukipalvelun tuottajien alv-kohtelu

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen arvonlisäverokohteluun ei tällä lakiehdotuksella ole tarkoitus puuttua. Tämä tarkoittanee myös sosiaalihuoltolain 19 §:n mukaisia tukipalveluja (aiemmin kotipalvelun tukipalveluja) kuten ateriapalvelua, vaatehuoltopalvelua, siivouspalvelua, asiointipalvelua ja osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää tai tukevaa palvelua.

Hieman epäselväksi jää koskeeko tämä myös yksityisesti järjestettyjä tukipalveluja. Perustelujen mukaan, jos tukipalvelujen tuottaja antaisi palveluja myös muutoin kuin sosiaalihuollosta annetun päätöksen perusteella sosiaalihuollon palveluna, niin palveluntuottajan pitäisi eritellä palvelun tuotannosta sosiaalihuollon palveluna annettava osuus ja rekisteröidä se osuus. Epäselvyyden tässä aiheuttaa se, että ns. puhtaasti yksityistä sosiaalihuoltoa ei anneta päätöksen ja vaan asiakkaan ja palvelutuottajan välisen sopimuksen perusteella. Jos ns. puhtaasti yksityistä sosiaalihuollon tukipalvelua ei voida rekisteröidä, ei se liene myöskään arvonlisäverotonta.

Koska valvontalain soveltamisalasta on suljettu pois SHL:n 14 §:n 2 momentin mukaiset hyvinvointialueen omaan päätökseen perustuvat sosiaalipalvelut (Hyvinvointialue voi lisäksi järjestää muita kuin 1 momentissa tarkoitettuja 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavia sosiaalipalveluja) ja koska SHL:n 19 §:n tukipalveluja koskeva luettelo on luonteeltaan tyhjentävä, on niin, että esimerkiksi yksityiset aiemmin kotipalvelun tukipalveluksi katsotut turvapalvelut eivät kuulu valvontalain soveltamisalaan ja ovat yksityisesti järjestettynä arvonlisäverollisia.

ALV-kohtelun mahdollisilla muutoksilla on vaikutuksia myös julkisesti järjestettyihin palveluihin. Mikäli ns. puhtaasti yksityiset sosiaalihuollon tukipalvelut eivät jatkossa ole enää arvonlisäverovapaita, niin tämä on omiaan lisäämään kysyntää julkisesti järjestettyihin vastaaviin palveluihin.

Rikostaustan selvittäminen

Lakiehdotuksen 28 §:n mukaan palvelunjärjestäjän tai palveluntuottajan tulee pyytää henkilöltä nähtäväksi rikosrekisteriote, kun henkilö ensi kerran otetaan tai nimitetään sellaiseen työ- tai virkasuhteeseen, joka kestää yhden vuoden aikana yhteensä vähintään kolme kuukautta ja johon pysyväisluontoisesti ja olennaisesti kuuluu iäkkäiden henkilöiden tai vammaisten henkilöiden hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa iäkkään tai vammaisen henkilön kanssa.

Tämä velvoite on uusi. Säännökset tavoite on sinällään kannatettava. Asiakasryhmänä iäkkäät ja vammaiset henkilöt ovat laaja. Näin olleen myös henkilöryhmä, jolta rikosrekisteriote olisi pyydettävä nähtäväksi on määrältään suuri, vaikka lausuntokierroksella olleeseen versioon verrattuna pakollisen rikostaustan selvittämisen ehdoksi on lisätty se, että palvelussuhde kestää yhden vuoden aikana yhteensä vähintään kolme kuukautta. Rikosrekisteriotteen nähtäväksi pyytämisestä aiheutuu huomattavassa määrin hallinnollista työtä.

Aiemmin rikosrekisteriote on pyydetty lasten kanssa työskenteleviltä. Lakiluonnoksessa ei ole kuitenkaan esitetty arviota siitä, miten ko. aiempi velvoite saavuttanut tavoitteensa. Tulisi myös harkita, pitäisikö sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden rekisteröintiin liittää rikostaustan selvittäminen.

Palveluntuottajan ja henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus (29 §)

Vastaavantyyppinen epäkohtailmoitusta koskeva säännös on tällä hetkellä sosiaalihuoltolain 48 §:ssä. Laajennettaessa epäkohtailmoitusta koskevaa sääntelyä koko sosiaali- ja terveydenhuoltoon olisi ollut hyvä arvioida aiemman sääntelyn toimivuutta.

Valvontaviranomaisten organisoituminen

Tässä lakiluonnoksessa ei suoranaisesti käsitellä valvontaviranomaisten organisoitumista jatkossa. Perusteluissa asiaa kuitenkin sivutaan.

Valvontaviranomaisten organisoitumisen osalta Hyvil kannattaa valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan valvontaviraston perustamista. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjien määrän vähentyessä huomattavasti myös valvontaviranomaisten resurssit ovat tarkoituksenmukaista yhdistää. Tämä edesauttaa myös valvontaviranomaisten tulkintojen ja käytäntöjen yhdenmukaistamista.

Taloudelliset vaikutukset

Hyvinvointialueilta, Helsingin kaupungilta ja Hus-yhtymältä myöhemmässä vaiheessa perittävien rekisteröintimaksujen on esityksessä arvioitu olevan noin 13 miljoonaa euroa vuodessa. Koska ko. tahojen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus ja valvontaviranomaisten rahoitus tulee pääosin valtiolta, olisi harkittava onko tarkoituksenmukaista periä maksuja rekisteröintiin liittyen em. toimijoiden välillä.

Myös myöhemmän vaiheen uusista rekisteröinneistä ja rekisteröintien muutoksista hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja Hus-yhtymälle arvioidut oman työn kustannukset on arvioitu alhaisiksi.

HYVIL

Sami Uotinen
Johtava lakimies