Hallitusneuvos Maija Iles

Sosiaali- ja terveysministeriön vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle - Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain ja sosiaalihuoltolain 22 a §:n muuttamisesta (HE 187/2024 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä vastinetta lausunnoista, jotka on annettu valiokunnalle hallituksen esityksen HE 187/2024 vp käsittelyn yhteydessä. Ministeriö toteaa vastineena annettuihin lausuntoihin seuraavaa.

5 § 3 ja 4 momentti: Väliaikainen mahdollisuus aloittaa toiminta tai toteuttaa rekisteröityyn toimintaan olennainen muutos ennen rekisteröintipäätöstä

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue viittaa ehdotetun säännöksen säännöskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan hyvinvointialueen velvollisuutena olisi selvittää palveluja hankkiessaan, että palveluntuottajalla on ehdotetun säännöksen mukainen oikeus aloittaa palvelujen tuottaminen ennen rekisteröintiä koskevaa päätöstä ja sen perusteella tehtävää rekisterimerkintää ja toteaa, että esitys näin kirjattuna jättää runsaasti tulkinnanvaraa. Hyvinvointialueen mukaan käytännössä ei ole mahdollista, eikä kenenkään kannalta järkevää, että hyvinvointialue käy läpi kaikki vireillä olevat, rekisteröintipäätöstä odottavat asiat.

> Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että näin ei ole tarkoitettukaan, vaan hyvinvointialueen tulisi, kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 17), pyrkiä selvittämään edellytysten täyttymistä suoraan palveluntuottajalta ja mahdollisesti loppuvuoden 2024 aikana julkaistavasta Soteri-rekisterin julkisesta tietopalvelusta, johon myös ehdotetun säännöksen nojalla toimintansa aloittaneet palveluntuottajat merkittäisiin hakemuksessa esitettyjen tietojen perusteella.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue huomauttaa lausunnossaan, että toiminnan käynnistämiseen ennen rekisteröintipäätöstä saattaa sisältyä asiakas- ja potilasturvallisuusriski, jos palveluntuottaja ei antamastaan vakuutuksesta huolimatta täytä laissa asetettuja vaatimuksia. Riski saattaa realisoitua erityisesti niiden palveluntuottajien osalta, jotka eivät ole hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen sisältyvän valvonnan piirissä.

> Sosiali- ja terveysministeriö toteaa, että mainittu riski on tiedostettu myös hallituksen esityksessä. Suurimmat riskit liittyisivät hallituksen esityksessä (s. 19) esitetyn arvion mukaan sellaisiin palveluihin, joita asiakkaat ja potilaat ostavat suoraan ehdotetun sääntelyn piiriin kuuluvalta palveluntuottajalta. Tällaisia palveluja ja niitä tarjoavia palveluntuottajia säännellään toisaalta myös muulla lainsäädännöllä. Mikäli esimerkiksi palveluntuottaja tai tämän lukuun palvelua suhteessa asiakkaaseen tuottava henkilö on sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö, sovellettaisiin palvelua antavan henkilön toimintaan ammattihenkilölainsäädännön asettamia edellytyksiä ja velvoitteita sekä niitä koskevia valvontasäännöksiä. Lisäksi valvontaviranomaisilla olisi riskiperusteisesti mahdollisuus toiminnanaikaiseen valvontaan valvontalain säännösten mukaisesti myös väliaikaisen sääntelyn nojalla aloittaneen palveluntuottajan osalta.

Mikro- ja yksinyrittäjät ry:n mukaan määritelmä asiakas- ja potilastyöhön osallistuvasta henkilöstä ei välttämättä ole kaikissa tilanteissa onnistunut. Järjestön mukaan esityksen perusteluissa on mainittu puhtaasti avustavaksi henkilöksi esimerkiksi vastaanottoavustaja, mutta on epäselvää, missä vaiheessa vastaanottoavustaja asiakkaan kanssa kommunikoidessaan mahdollisesti katsotaankin asiakastyöhön osallistuvaksi. Riskinä on järjestön mukaan, että eri AVI:en tulkinta vaihtelee tässäkin perusteettomasti, kuten saatujen selvitysten mukaan on tapahtunut muunkin ohjeistuksen ja jopa maksujen määräämisen osalta.

> Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että määritelmän tulee soveltua erittäin laajaan kirjoon erilaisia palvelutoiminnan toteuttamisen tilanteita, jolloin nyt ehdotettua sanamuotoa ja sitä

koskevia perusteluja tarkemman kuvauksen antaminen esityksessä ei ole perusteltua. Soveltamista kuitenkin ohjaa esityksessä käsitellyin tavoin sääntelyrajauksen merkitys asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta. Tarkoitus on keskitetyn, jo valmisteilla olevan ohjeistuksen keinoin turvata ehdotetun sääntelyn yhdenmukainen soveltaminen kaikissa virastoissa.

Eräissä lausunnoissa ehdotetun väliaikaisen sääntelyn soveltamisalaa pidetään liian kapeana ja ehdotetaan menettelyn mahdollistamista myös muille palveluntuottajille.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotetun väliaikaisen sääntelyn soveltamisalan on katsottu olevan tarpeen olla rajattu asiakas- ja potilasturvallisuusriskien minimoimiseksi ja ottaen huomioon, että se jo itsessään on merkittävä poikkeus lain perusratkaisuista. Sen on myös katsottu olevan tarkoituksenmukainen ottaen huomioon ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien itsenäisten ammatinharjoittajien ja niin sanottujen yksinyrittäjien merkittävä osuus ruuhkautuneista hakemuksista. Soveltamisalan rajauksessa on kuitenkin pyritty turvaamaan verrattavassa asemassa olevien palveluntuottajien yhdenvertaisuus.

Suomen yrittäjät esittää lausunnossaan, että mikäli esitystä ei muuteta koskemaan myös muita kuin yksinyrittäjiä, tulee rekisteröintihakemusten käsittelyjärjestystä muuttaa siten, että käsittelyssä priorisoidaan niiden palveluntuottajien hakemukset, joilta edellytetään rekisteröintipäätöstä ennen toiminnan aloittamista. Vastaavasti Lastensuojelun keskusliitto ja työ- ja elinkeinoministeriö katsovat lausunnossaan, että lasten ja nuorten kanssa työskentelemään pyrkivien rekisteröintihakemukset tulee käsitellä mahdollisimman nopeasti kyseessä olevien toimijoiden tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseksi. Aluehallintovirastot puolestaan katsovat lausunnossaan, että ilman viranomaisarviointia aloittaneet palveluntuottajat muodostavat riskin asiakas- ja potilasturvallisuudelle, jonka vuoksi näiden palveluntuottajien hakemuksista on viipymättä seulottava ne, joissa on viitteitä siihen, että palveluntuottajan luotettavuuden arviointi edellyttää jatkoselvittelyä. Hakemukset, jotka eivät vaadi luotettavuuden osalta jatkoselvittelyjä, voidaan jättää odottamaan käsittelyä vireille tulonsa mukaisessa järjestyksessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa valvontalain mahdollistavan hakemusten käsittelyn asia- ja tilannekohtaisen priorisoinnin viranomaisen harkinnan mukaan. Käsittelyjärjestyksessä on löydettävä tasapaino lainsäädännön tarkoitusta toteuttavan riskiperusteisen menettelyn sekä hakemusten viivytyksettömän ja yhdenvertaisen käsittelyn välillä. Kyseessä on valvontaviranomaisten yhteisesti arvioitava ja linjattava asia, jonka valmisteluun ministeriökin tarvittaessa yleisessä ohjausroolissaan osallistuu.

Lausunnoissa sekä tuetaan että vastustetaan lasten kanssa työskentelevien rajaamista ehdotetun väliaikaisen sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Suomen Kuntoutusyrittäjät sekä Suomen Yrittäjät vaikuttavat tulkinneen esitystä niin, että jo pelkästään mahdollisuus lasten kanssa työskentelemiseen tai lyhytaikaiset vastaanottokäynnit estäisivät toiminnan aloittamisen ehdotetun väliaikaisen sääntelyn nojalla. Järjestöjen mukaan esitystä olisi muutettava siten, että väliaikaista sääntelyä sovellettaisiin myös lapsille palveluita tuottavan palveluntuottajan rekisteröintihakemukseen, mutta siten, että itse lapsia koskeva palvelu voisi alkaa vasta, kun rikostaustaote on tarkistettu ja hakemus hyväksytty.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä koskevaa lakia (504/2002) sovelletaan sen 2 §:n mukaan työhön, johon pysyväisluontoisesti ja olennaisesti kuuluu ilman huoltajan läsnäoloa tapahtuvaa alaikäisen kasvatusta, opetusta, hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa alaikäisen kanssa. Lain esitöiden mukaan rikostaustan selvittämismenettely koskee sellaista toimintaa, jossa on mahdollisuus lapsen ja aikuisen väliseen pitkäkestoiseen, henkilökohtaiseen kontaktiin, joka mahdollistaa luottamuksellisen suhteen luomisen lapseen

ja sitä kautta mahdollisuuden hyväksikäyttöön. Työtehtävät, joissa ollaan satunnaisesti kontaktissa lapseen, kuten lääkärin vastaanottotilanteet tai kasvatus- ja perheneuvolatoiminta, eivät tule menettelyn piiriin. (HE 3/2002 vp, s. 28.) Se, olisiko kyse sellaisesta toiminnasta, johon sisältyy lain määritelmän mukaista työskentelyä alaikäisen kanssa ilman huoltajan läsnäoloa, tulee arvioida tapauskohtaisesti. Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely ei kuitenkaan lähtökohtaisesti rajaisi sen soveltamisalan ulkopuolelle sellaisia palveluntuottajia, jotka työskentelevät aikuisten kanssa mutta aikovat jatkossa mahdollisesti laajentaa toimintaansa alaikäisiin. Sikäli ehdotettu sääntely mahdollistaa jo ehdotetussa muodossaan Suomen Kuntoutusyrittäjien sekä Suomen Yrittäjien esittämän toimintatavan.

Suomen Kuntoutusyrittäjien näkemyksen mukaan edellä mainittua parempi kuitenkin olisi, että alaikäisiä koskeva vastaanottotoiminta voitaisiin aloittaa heti rekisteröintihakemuksen jättämisen jälkeen, mutta se voisi kestää enintään kolme kuukautta. Kolmen kuukauden jälkeen lasten palveluiden tarjoaminen tulisi keskeyttää, mikäli lasten parissa työskentelevän yrittäjän Soteri-hakemusta ei ole tähän mennessä käsitelty ja hyväksytty. Järjestön mukaan on perusteltua tavoitella sitä, että hakemusten käsittelyaika saataisiin lyhennettyä nykyisestä edes kolmeen kuukauteen. Tällöin yrittäjän elinkeinotoiminnan käynnistäminen rinnastuisi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetussa laissa säädeltyyn työ- tai virkasuhteisen henkilön rikostaustan tarkistamiseen, joka sallitaan laissa myös kolmeksi kuukaudeksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa valvontalain perusperiaatteeseen, jonka mukaan rekisteröinti on edellytys sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiselle. Tätä on perusteltu ennen kaikkea asiakas- ja potilasturvallisuudella. Esitykseen, jonka mukaan tästä perusperiaatteesta voitaisiin väliaikaisesti ja rajatusti poiketa, on arvioitu liittyvän välttämättä riskejä asiakas- ja potilasturvallisuuteen, joita on pyritty lasten osalta minimoimaan ehdotetulla soveltamisalan rajauksella. Näin rikostaustan selvittämismenettelyn piiriin kuuluvaa työtä tekevän palveluntuottajan rikostausta tulisi asianmukaisesti selvitetyksi ennen toiminnan aloittamista. On myös huomattava, että järjestön mainitsema kolmen kuukauden sääntö ei koske lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 4 §:n mukaista valvontaviranomaisen velvollisuutta tarkistaa palveluntuottajan rikostausta ennen rekisteröintiä. Eräiden lausuntojen mukaan tiettyjä palveluja lapsille tarjoavista ammattilaisista on merkittävä pula. Tämä nousi esille myös esitysluonnoksen lausuntokierroksella. Tiedossa ei kuitenkaan ole, onko pula nimenomaisesti valvontalain mukaisen rekisteröintimenettelyn viivästyksestä johtuva, ja onko se siten sellainen, jota esitys voisi ylipäänsä helpottaa.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue katsoo lausunnossaan, ettei säännöstä tulisi soveltaa myöskään sellaiseen palveluntuottajaan, jonka toimialaan kuuluu palvelujen antaminen ikääntyneelle tai vammaiselle.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valvontalaki ei sisällä vastaavaa velvoitetta toimittaa valvontaviranomaiselle rekisteröintiä varten otetta vammaisten henkilöiden ja ikääntyneiden kanssa työskentelevien rikosrekisteriotteesta kuin lasten kanssa työskentelevien osalta. Velvollisuus tarkistaa työntekijöiden rikostausta on tältä osin vain palveluntuottajalla ja vain työsopimussuhteisen henkilöstön osalta. Siten vaikka ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden kanssa työskentelevät palveluntuottajat rajattaisiin pois ehdotetun väliaikaisen sääntelyn soveltamisalasta ja niiden tulisi voimassa olevan lain mukaisesti odottaa rekisteröintipäätöstä ennen toiminnan aloittamista, ei rekisteröintimenettelyyn siltikään kuuluisi voimassa olevan sääntelyn mukaan rikostaustan selvittämistä valvontaviranomaisen toimesta. Hallituksen esityksessä (s. 20) on kuitenkin tiedostettu, että on olemassa eräitä palveluja, kuten henkilökohtainen apu ja eräät sosiaalihuoltolain mukaiset tukipalvelut, joihin kuuluu vammaisen tai ikääntyneen henkilön avustamista, tukemista, hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työsken-

telyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa iäkkään tai vammaisen henkilön kanssa. Tällaiset palvelut ovat usein ostopalveluina tuotettuja, ja niitä saatetaan tuottaa pienimuotoisella yritystoiminnalla, joka kuuluisi ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan. Tämän voidaan arvioida korostavan esityksen riskejä suhteessa vammaisiin henkilöihin ja ikääntyneisiin. Toisaalta pääosa mainituista palveluista on kuitenkin hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia sosiaalipalveluja ja siten hyvinvointialueen omavalvonnan alaisia. Lisäksi valvontaviranomaisilla olisi jatkossakin mahdollisuus toiminnanaikaiseen valvontaan valvontalain säännösten mukaisesti myös ehdotetun sääntelyn nojalla aloittaneen palveluntuottajan osalta.

Suomen Kuntoutusyrittäjät ja Suomen Yrittäjät ehdottavat lausunnoissaan, että ehdotetun väliaikaisen sääntelyn soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös sote-alan työnantajayrityksiä, muttei kuitenkaan tiettyjä ennakkoon tarkastettavia palveluita, kuten laboratoriopalveluita tai ympärivuorokautisia sosiaalipalveluita ja viittaavat tältä osin aluehallintovirastojen lausuntokierroksella antamaan lausuntoon. Suomen Kuntoutusyrittäjien mukaan lausuttavana oleva hallituksen esitys ei tällä hetkellä ota lainkaan kantaa toimitilojen ennakkotarkastusvelvollisuuteen. Järjestön mukaan oletus lienee, että yksinyrittäjien tiloja ei tarkasteta milloinkaan ennakkoon, mikä on ollut myös Kuntoutusyrittäjissä käytännön kokemus. Järjestön mukaan nykymuodossaan esitys sallisi teoriassa minkä tahansa ympärivuorokautisten sosiaali- ja terveyspalveluiden käynnistämisen pelkällä hakemuksella edellyttäen, että henkilöstö koostuu kokonaan yhdestä ammattihenkilöstä. Ympärivuorokautisten palveluiden rajaaminen poikkeuksen ulkopuolelle selventäisi tätä.

Ministeriön käsityksen mukaan aluehallintovirasto kannatti lausunnossaan nyt ehdotettua soveltamisalan rajausta, ja esitti harkittavaksi, tulisiko poikkeussääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle rajata *lisäksi* sellaiset palveluntuottajat, joiden osalta on ilmeistä, etteivät ne täytä 6 ja 7 §:ssä säädettyjä edellytyksiä, palveluyksiköt jotka edellyttävät ennakkotarkastusta, sekä kliinisen mikrobiologian nopea vieritestaustoiminta, jossa tulee olla kirjallinen valvontasopimus toimiluvallisen laboratorion kanssa tai sellainen laboratoriopikadiagnostiikka, johon vaaditaan kliinisen mikrobiologian toimilupa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, kuten hallituksen esityksessäkin on todettu (s. 31), että ehdotettu 3 momentti mahdollistaisi poikkeamisen ainoastaan 1 ja 2 momentissa säädetystä, jonka mukaan sosiaali- ja terveyspalvelutoiminnan aloittamisen tai muutoksen toteuttamisen edellytyksenä on, että palveluntuottajan rekisteröinnistä tai sen muutoksesta on tehty laissa tarkoitettu päätös. Palveluntuottajan tulisi muutoin noudattaa lain säännöksiä. Lain 2 luvussa on säädetty palveluntuottajaa ja toimintaa koskevista muista edellytyksistä, joiden tulisi täyttyä, jotta toiminta voidaan aloittaa. Esimerkiksi lain 6 §:n mukaisesti palveluntuottaja ei saisi olla selvitystilassa tai konkurssissa ja sillä tulisi olla potilasvakuutuslain mukainen vakuutus. Edelleen säännöksen perusteluissa on todettu, että ehdotetulla 3 momentilla ei myöskään vaikutettaisi palveluntuottajan velvollisuuteen noudattaa muualla lainsäädännössä sille tai toiminnalle asetettuja edellytyksiä tai lupavaatimuksia. Ehdotettu säännös ei siten loisi mahdollisuutta poiketa esimerkiksi tartuntatautilain (1227/2016) 18 §:n 2 momentin mukaisesta vaatimuksesta saada aluehallintoviraston myöntämä toimilupa tartuntatautien toteamiseksi tarvittavia laboratoriotutkimuksia varten. Sen estämättä mitä 3 momentissa säädettäisiin, mainitussa tartuntatautilain säännöksessä tarkoitettu lupa olisi edelleen edellytys toiminnan aloittamiselle. Mitä tulee ennakkotarkastuksiin, viittaa ministeriö valvontalain 20 §:ään, jonka 1 momentin mukaan valvontaviranomaisen on tarkastettava sairaala ja vaativaa sosiaalihuoltoa tuottava palveluyksikkö ennen palveluyksikön rekisteriin merkitsemistä. Ministeriö toteaa, että säännöksessä on kyse jo lähtökohtaisesti sellaisista palveluyksiköistä, joita ei ehdotetun väliaikaisen sääntelyn soveltamisalaan kuuluva palveluntuottaja yksin voi ylläpitää eivätkä ne siten voisi ministeriön käsityksen mukaan tulla ehdotetun sääntelyn piiriin. Saman pykälän 2

momentin mukaan valvontaviranomainen voi tehdä ennakkotarkastuksen myös muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun palveluyksikköön, jos se on tarpeen 2 luvussa säädettyjen toimintaedellytysten tai asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi. Ennakkotarkastuksen tarpeellisuuden arvioinnissa on otettava huomioon erityisesti palveluntuottajan toiminnan sisältö sekä asiakas- ja potilasryhmä, jolle palvelu on tarkoitettu. Ennakkotarkastus on viranomaisharkinnan mukaisesti mahdollinen siis myös käsiteltäessä hakemusta, jonka tarkoittama toiminta on voitu aloittaa tai sen muutos toteuttaa nyt ehdotetun sääntelyn nojalla.

Suomen Kuntoutusyrittäjät huomauttaa lausunnossaan myös, että hallituksen esitykseen kirjatussa muodossa uuden lain soveltamisalan ulkopuolelle joutuisivat myös ne yksinyrittäjät, jotka työllistäisivät edes osittain yhden alihankkijan, sillä nykyisessä lainsäädännössä myös alihankkijat lasketaan yrityksen henkilöstöön. Tämä eroaisi aiemmin voimassa olleesta yksityisestä terveydenhuollosta annetusta laista, joka salli koko ammatinharjoittajien alihankintaketjun käytön pelkällä ilmoituksella, joten vertailu aiempana lakiin on tältä osin huonosti osuva.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valvontalailla on jo lähtökohtaisesti ollut tarkoitus muuttaa aiemmin voimassa ollutta lainsäädäntöä. Koska yksityiset elinkeinonharjoittajat ja muut yksinyrittäjät ja näiden muutoshakemukset muodostavat merkittävän osuuden ruuhkautuneista hakemuksista, ja koska yksin toimiessaan ne muodostavat hallitumman riskin asiakas- ja potilasturvallisuudelle, on ehdotettu soveltamisalan rajaus katsottu perustelluksi, myös poikkeuksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. On lisäksi huomattava, että hallituksen esityksessä käsitellyin tavoin alihankkijoiden huomioiminen osana palveluntuottajan henkilöstöä on luonteeltaan mahdollistavaa lainsäädäntöä, jolla pyritään huomioimaan henkilöstön käytön erilaiset oikeudelliset muodot arvioitaessa henkilöstön riittävyyttä. Sääntely ei siis estä usean erikseen rekisteröidyn tuottajan itsenäistä toimintaa ehdotetun poikkeuksen piirissä.

On myös otettava huomioon, että myös aiempi lainsäädäntö edellytti itsenäisiltä ammatinharjoittajilta itsenäistä toimintaa. Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) esitöiden mukaan vastaanottoa harjoittavalta itsenäiseltä ammatinharjoittajalta ei edellytetä lupaa, ainoastaan ilmoitusta toimivaltaiselle viranomaiselle. Myöskään silloin, kun ammatinharjoittajat sopivat yhteisen vastaanoton pitämisestä tai käyttävät muutoin yhteisiä toimitiloja tai jos avuksi on palkattu enintään vastaanottoavustaja vastaanottotoiminnan aloittaminen ei esitöiden mukaan edellyttäisi lupaa. Sen sijaan ammatinharjoittajien vastaanottotoiminta tulisi luvanvaraiseksi silloin, kun vastaanottoa pitävä lääkäri tai muu terveydenhuoltohenkilöstö olisi työsuhteessa tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa palvelujen tuottajaan. (HE 46/1989 vp, s. 16.)

Aluehallintovirastojen mukaan ehdotetussa muodossaan säännös jättää palveluntuottajalle edelleen mahdollisuuden siihen, että palveluntuottaja rauettaa lähettämänsä hakemuksen ja tämän jälkeen tekee uuden hakemuksen. Tilanne voi aluehallintovirastojen mukaan tulla vastaan esimerkiksi silloin, kun hakemuksen käsittelyn yhteydessä palveluntuottajaa kuullaan siitä, etteivät rekisteröinnin edellytykset täyty ja näin palveluntuottajuutta hakenut saa tiedon, että harkittavana on hylkäävä päätös. Koska palveluntuottajan rauettaessa oma-aloitteisesti hakemuksensa, siihen ei anneta hylkäävää päätöstä, voisi palveluntuottaja 5 §:n 3 momentin nojalla aloittaa saman toiminnan uudelleen, vaikka rekisteröinnin edellytykset eivät edelleenkään täyttyisi.

Ministeriön käsityksen mukaan aluehallintovirastot tarkoittavat tällä tilannetta, jossa palveluntuottaja peruu hakemuksensa. Ministeriö toteaa, että mikäli palveluntuottaja toistuvasti peruuttaisi hakemuksen, tekisi uuden vastaavanlaisen hakemuksen ja aloittaisi ehdotetun sääntelyn

nojalla palvelujen antamisen tietäen, ettei hakemuksen menestymiselle ole tosiasiallisia ja todennäköisiä perusteita, ja toimintaan liittyisi selkeästi ehdotettavan sääntelyn kiertämistarkoitusta, olisi kyse lain vastaisesta palvelun tuottamisesta, johon soveltuisi mahdollisuus kohdentaa valvontaa ja valvontalain mukaisia seuraamuksia. Ylipäätään tilanteissa, joissa hakemus on rauennut tai hylätty, ehdotetun sääntelyn tarkoittamaan toimintaan on mahdollista kohdentaa valvontaa lain tarkoittamalla tavalla. Ehdotetun sääntelyn soveltamista koskevassa ohjeistuksessa on tarkoitus korostaa hallituksen esityksessä esitetyn tavoin palveluntuottajan ankaraa vastuuta ilmoittamiensa tietojen oikeellisuudesta ja riittävyydestä sekä myös mahdollisia seuraamuksia ja sanktioita lain vastaisesta toiminnan aloittamisesta.

Aluehallintovirastot tuovat lisäksi lausunnossaan esille olevan epäselvää, miten palveluita ehdotetun sääntelyn nojalla toimintansa aloittaneelta tuottajalta ostava palvelunjärjestäjä saa hylkäävästä päätöksestä tiedon ja voi omavalvonnallaan varmistaa palvelutuotannon lainmukaisuuden.

Ministeriö viittaa hallituksen esitykseen (s. 11), jossa on todettu, että kuten muutoinkin, tuotettaessa palveluja toiselle palveluntuottajalle tai palvelunjärjestäjälle, hylkäävän päätöksen saaneen palveluntuottajan tulisi huolehtia päätöksen tai sen uhan ja sen vaikutusten informoimisesta palvelua tilaavalle taholle mahdollisimman aikaisessa vaiheessa palveluiden jatkuvuuden ja turvallisuuden takaamiseksi. Omavalvontaan kuuluu myös muissa lain tarkoittamissa tilanteissa velvollisuus käytettävissä olevin keinoin, esimerkiksi julkisen tietopalvelun kautta, jatkuvasti varmistaa, että hankittava palvelu täyttää sille asetetut edellytykset, kuten lain edellyttämän rekisteröinnin.

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala sekä Varsinais-Suomen hyvinvointialue tuovat esille tarpeen palvelunjärjestäjän pääsyyn Soteri-tietokantaan ja sen sisältämiin tietoihin. Tiedot ovat kuultavien mukaan tarpeen paitsi omavalvonnan, myös valmius- ja varautumisvastuun toteuttamisen näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valvontalaissa on säädetty viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja tietojen vaihdosta (34 §). Tämän sääntelyn soveltamista sujuvoittaa järjestelmän tiedonsiirtotoiminnallisuus, jota on valmisteltu tänä vuonna, ja joka on tarkoitus toteuttaa vuoden 2025 aikana.

Väliaikaisen sääntelyn voimaantulo ja soveltaminen

Lääkäripalveluyritykset ry esittää lausunnossaan, että toiminnan aloittamista ja muutoksen tekemistä koskevaa sääntelyä sovellettaisiin jo 1.1.2025 alkaen. Myös Mikro- ja yksinyrittäjät ry kritisoi ehdotettua soveltamisen porrastamista.

Ministeriö viittaa tältä osin Valviran lausuntoon, jossa on kuvattu niitä tietojärjestelmämuutoksia, joita ehdotetun sääntelyn soveltaminen edellyttää ja toisaalta niitä riskejä, joita ehdotetun sääntelyn ennenaikaiseen soveltamiseen on arvioitu liittyvän. Vaikka ministeriö ymmärtää tarpeen soveltaa ehdotettua sääntelyä mahdollisimman pian, on ministeriön näkemyksen mukaan samalla pyrittävä välttämään sitä, että hakemusten käsittely ja viranomaisten toiminta ruuhkautuisi ehdotetun sääntelyn johdosta entisestään alkuvuonna 2025.

Valvontaviranomaisten resurssit

Aluehallintovirastot viittaavat lausunnossaan esityksen aiheuttamaan lisätyöhön ja pitävät huolestuttavana, että esitysluonnoksen mukaan valvontaviranomaisen tulee lähtökohtaisesti pyrkiä kattamaan esityksen aiheuttama määräaikainen lisätyö ja kustannukset olemassa olevalla rahoituksellaan.

Ministeriö toteaa hallituksen esityksessä esitetyn tavoin, että aluehallintovirastojen mainitsema linjaus johtuu kehysriihessä 15.–16.4.2024 päätetystä, jonka mukaan valtion organisaatioiden tulee varmistaa kansallisesta lainsäädännöstä tulevien uusien velvoitteiden hoitaminen pääsääntöisesti nykyisten määrärahojen puitteissa. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa esittäneensä täydentävän talousarvioehdotuksen valtioneuvoston sisäisen valmistelun yhteydessä aluehallintovirastojen toimintamenomomentille 28.40.01 vuodelle 2025 yhteensä 261 000 euron lisäystä valvontalain muutoksesta johtuviin lisätehtäviin.

52 ja 56 §: Julkisten palveluntuottajien rekisteröintivelvoitteen lykkääminen kahdella vuodella

Usea lausunnonantaja pitää ehdotettua julkisten palveluntuottajien rekisteröintivelvoitteen lykkäämistä kahdella vuodella perusteltuna hakemusmenettelyn vakiinnuttamiseksi ja sujuvoittamiseksi ennen kuin hakemuskäsittelyn on tarkoitus siirtyä uudelle Lupa- ja valvontavirastolle. Osa katsoo kuitenkin, ettei julkisten palveluntuottajien rekisteröinti tulisi olla maksutonta esityksellä myöhennettävän siirtymäajan loppuun saakka.

Hali ry:n mukaan esitetty kahden vuoden siirtymäaika on tarpeettoman pitkä. Järjestö katsoo, että rekisteröintipäätösten hinnoittelua ja yksityisten toimijoiden maksutaakkaa tulee kohtuullistaa jo ennen julkisten tuottajien rekisteröitymisen aloitusta. Myös usea muu kuultava kiinnittää lausunnossaan huomiota rekisteröintimaksujen korkeaan tasoon.

Ministeriö toteaa rekisteröintimaksujen perustuvan valtion maksuperustelakiin (150/1992), jonka 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee lähtökohtaisesti vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (*omakustannusarvo*). Saman lain 6 §:n 5 momentin mukaisesti suoritetta tuottavan viranomaisen asiana on huolehtia siitä, ettei suoritteen tuottamisesta aiheudu enempää kustannuksia kuin, mitä suoritteen tarkoituksenmukainen laatutaso edellyttää. Nykyinen maksutaso perustuu toisaalta ennakkoarvioihin uuden lainsäädännön soveltamisen edellyttämästä työstä, toisaalta hyvin poikkeukselliseen ruuhkatilanteeseen uuden lainsäädännön käyttöönottovaiheessa. Nyt ehdotettujen lainmuutosten rinnalla on tarkoitus jatkaa toimenpiteitä hakemuskäsittelyn sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi tavalla, jolla on merkitystä myös suoritemaksujen tason kannalta. Tämän kehitystyön turvaaminen on keskeistä ja sellaisena yksi merkittävä peruste julkisia palveluita koskevalle siirtymäajalle, myös kohtuullisen maksutason turvaamiseksi pidemmällä aikavälillä. Ministeriö toteaa lisäksi, että julkisten palveluntuottajien rekisteröinnistä aiheutuvat kustannukset on valvontalain esitöiden mukaisesti tarkoitus rahoittaa valtiontalousarviosta. Kustannuksia ei siis ole tarkoitus rahoittaa yksityisten palveluntuottajien maksujen kautta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto muistuttaa lausunnossaan, että rekisteröintivelvoitteen myöhentäminen kahdella vuodella julkisten palveluntuottajien osalta vaarantaa tavoitteen yksityisten ja julkisten palveluntuottajien yhdenvertaisesta kohtelusta. Ehdotettu siirtymäajan muutos voi heikentää kilpailuneutraliteettia, sillä yksityiset toimijat joutuvat noudattamaan rekisteröintimenettelyä ja kantamaan siitä aiheutuvat kustannukset heti, kun taas julkiset toimijat vapautuvat velvoitteista kahdeksi vuodeksi. Kilpailuneutraliteetin vaarantuminen voi pitkällä aikavälillä johtaa siihen, että yksityiset toimijat kärsivät suhteettomasti suuremmista kustannuksista ja sääntelyrasitteista, mikä voi vähentää yksityisten toimijoiden määrää markkinoilla ja vähentää kuluttajien valinnanmahdollisuuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely koskee vain markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Siltä osin, kun julkiset oikeushenkilöt toimivat

markkinoilla, niillä on velvollisuus yhtiöittää toimintansa ja sellaisena ne ovat valvontalain mukaisen rekisteröintimenettelyn- ja maksujen piirissä jo nykyisin. Lisäksi on huomattava, että valvontalain 2 luvun mukaisia aineellisia edellytyksiä sovelletaan jo nykyisin julkiseen toimintaan yhtäpitävästi yksityisen toiminnan kanssa. Valvontalain perusratkaisuilla myös ennakollinen rekisteröintimenettely on ulotettu julkiseen toimintaan, ja tämän muutoksen pääasiallisena tarkoituksena on varmistaa asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta yhdenmukaiset toimintaedellytykset toiminnan oikeudellisesta luonteesta riippumatta. Lakisääteiseen järjestämis- ja tuottamisvelvollisuuteen kuuluva julkinen toiminta, jota myös rekisteröintimenettelyn siirtymäsääntely koskee, ei kuitenkaan ole taloudellista markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Julkista toimintaa koskevan rekisteröintimenettelyn merkitys kilpailuneutraliteetille on siten välillistä, ennemminkin yhdenvertaisia toimintaedellytyksiä, saatavilla olevia laadukkaita palveluita ja asiakas- ja potilasturvallisuutta edistävää sääntelyä. Edellä mainittuun nähden ja koska siirtymäajan myöhentämisen tarkoituksena on sujuvoittaa rekisteröintimenettelyä, joka on myös yksityisten palveluntuottajien edun mukaista, on ehdotettua siirtymäaikaa ministeriön näkemyksen mukaan pidettävä päätarkoitukseensa nähden kohtuullisena.

Jatkotoimenpiteet menettelyn sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi

Useassa lausunnossa tuodaan esille tarve jatkaa esitettyjen valvontalain muutosten rinnalla toimenpiteitä rekisteröintimenettelyn sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Edelleen on usean kuultavan mukaan tarpeen arvioida valvontalain pysyvämpiä muutostarpeita, esimerkiksi sitä, mitkä ovat rekisteröintipäätöstä edellyttäviä olennaisia muutoksia ja mitkä palveluntuottajilta rekisteröintihakemuksessa vaaditut tiedot ovat asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta tarpeellisia, ottaen myös huomioon toimijoiden erilaisuus. Lausunnoissa pidetään myös tärkeänä yhtenäistä soveltamiskäytäntöä kaikissa valvontaviranomaisissa.

Ministeriö toteaa, kuten esityksessäkin on todettu (s. 36), että väliaikaisen sääntelyn voimassaoloaikana ja julkisten palveluntuottajien rekisteröintivelvoitteen siirtymäajan aikana on tarpeen seurata ja arvioida laajemmin valvontalain säännösten toimivuutta palveluntuottajien ja heidän asiakkaittensa näkökulmista. Sosiaali- ja terveysministeriö tulee arviomaan väliaikaisen sääntelyn voimassaolon aikana tehtävässä jatkotyössä sääntelyn vaikutuksia, toiminnallisen kehittämisen vaikutuksia ja niiden kautta valvontalain mahdollisten pysyvien muutosten sekä voimassa olevien asetuksenantovaltuuksien mukaisen alemmanasteisen sääntelyn tarvetta. Tällaiset muutostarpeet voivat liittyä rekisteröintimenettelyn ja siinä vaadittavan tietosisällön pysyvään eriyttämiseen eri palvelualojen tai toiminnan laajuuden perusteella siten, kuin asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistaminen mahdollistaa. Tämä koskee myös julkisen palvelutoiminnan rekisteröimisen sisältöä. Alemmanasteisella sääntelyllä voidaan myös tarvittaessa jo voimassa olevan lain puitteissa eriyttää rekisteröintimenettelyssä vaadittavan tietosisällön laajuutta erilaisissa tilanteissa, mikäli viranomaisten sisäinen ohjeistus ei riitä. Tämä valmistelu on kiinnitettävä tarkempaan arvioon nykyisen lainsäädännön mukaisen menettelyn kehittämisen rajoista, menettelyn keskeisistä kuormittavuustekijöistä ja muodostuneen käytännön merkityksestä asiakas- ja potilasturvallisuudelle.

Eräät lausunnonantajat katsovat myös olevan tarpeen määritellä enimmäisaika hakemusten käsittelylle.

Tällaista ei ole katsottu tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisesti, ottaen myös huomioon valvontalain soveltamisalaan kuuluvan palvelutoiminnan laadun ja laajuuden laaja kirjo, mutta toimenpiteitä jatketaan rekisteröinnin sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Sosiaalihuoltolain 22 a §:n muuttaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotettua säännöstä on tarpeen vielä teknisesti muuttaa, jotta se soveltuisi jatkossa tarkoituksensa mukaisesti myös julkisiin palveluntuottajiin, kun nämä tulevat rekisteröintivelvollisuuden piiriin. Tämä tarkoitus on todettu sosiaalihuoltolain 22 a §:n säätämistä koskevissa esitöissä (HE 208/2022 vp, s. 306). Tästä johtuen pykäläehdotuksesta tulisi poistaa viittaus yksityisiin palveluntuottajiin, jolloin säännös kuuluisi seuraavasti:

22 a § Perheryhmäkoti

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi hyväksyä määräaikaisesti perheryhmäkotitoiminnan aloittamisen ennen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023) 21 §:n 2 momentissa tarkoitettu rekisteröintipäätös on tehty, jos palvelua ei saada laajamittaisen maahantulon tai muun siihen verrattavan syyn vuoksi muutoin järjestettyä.