Sosiaali- ja terveysministeriö

HE laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain ja sosiaalihuoltolain 22 a §:n muuttamisesta - Vastinekuuleminen

Maija Iles
Hallitusneuvos
19.11.2024

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

- Etelä-Pohjanmaan HVA: Viittaa säännöksen perusteluihin, joiden mukaan on hyvinvointialueen velvollisuus on selvittää palveluja hankkiessaan, että palveluntuottajalla on ehdotetun sääntelyn mukainen oikeus aloittaa palvelujen tuottaminen. Etelä-Pohjanmaan HVA:n mukaan kirjaus on epäselvä, hyvinvointialueen ei ole käytännössä mahdollista käydä läpi kaikkia vireillä olevia rekisteröintihakemuksia.
  - Vastine: Näin ei ole tarkoitettukaan, vaan tarkoitus on, että hyvinvointialue pyrkii selvittämään edellytysten täyttymistä suoraan palveluntuottajalta ja myöhemmin julkaistavasta Soteri-rekisterin julkisesta tietopalvelusta.
- VarHa: Toiminnan käynnistyminen ennen rekisteröintipäätöstä saattaa sisältää asiakas- ja potilasturvallisuusriskin, erityisesti niiden palveluntuottajien osalta, jotka eivät ole HVA:n järjestämisvastuuseen sisältyvän valvonnan piirissä
  - Vastine: Mainittu riski on tiedostettu HE:ssä. Riskit ovat arvion mukaan suurimmat niissä palveluissa, joita asiakkaat ostavat suoraan palveluntuottajalta. Toisaalta niitä säännellään myös muulla lainsäädännöllä, esim. ammattihenkilölainsäädäntö, ja niihin soveltuisi valvontaviranomaisten riskiperusteinen valvonta.
- Mikro- ja yksinyrittäjät ry: Asiakas- ja potilastyöhön osallistuvaa henkilöstöä koskeva määritelmä ei ole onnistunut, on epäselvää missä vaiheessa esim. vastaanottoavustaja katsottaisiin asiakas- ja potilastyöhön osallistuvaksi. Riskinä on aluehallintovirastojen eri tulkinta.
  - Vastine: Määritelmän on tarpeen olla laaja eikä tarkempaa kuvausta ole katsottu perustelluksi. Soveltamista kuitenkin ohjaa sääntelyrajauksen merkitys asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta. Tarkoitus on lisäksi keskitetyn, jo valmisteilla olevan ohjauksen keinoin turvata ehdotetun sääntelyn yhdenmukainen soveltaminen.

- Eräissä lausunnoissa ehdotetun sääntelyn soveltamisalaa pidetään liian kapeana ja ehdotetaan menettelyn laajentamista myös muille palveluntuottajille
  - Vastine: 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.
- Eräissä lausunnoissa esitetään toisistaan poikkeavia näkemyksiä hakemusten käsittelyn priorisointijärjestyksestä
  - Vastine: Valvontalaki mahdollistaa 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 ehdottavat vaihtoehtoista sääntelyä.
  - Vastine: Valvontalain perusperiaate on, että 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.
  - Kirjallisessa vastineessa on otettu tarkemmin kantaa Kuntoutusyrittäjien ehdotuksiin.

- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue: Säännöstä ei tulisi soveltaa myöskään sellaiseen palveluntuottajaan, jonka toimialaan kuuluu palvelujen antaminen ikääntyneelle tai vammaiselle.
  - Vastine: 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.
- Suomen Kuntoutusyrittäjät ja Suomen Yrittäjät ehdottavat väliaikaisen sääntelyn soveltamisalan laajentamista koskemaan myös sote-alan työnantajayrityksiä, muttei kuitenkaan tiettyjä ennakkoon tarkastettavia palveluita, kuten laboratoriopalveluita tai ympärivuorokautisia sosiaalipalveluita. Järjestöt viittaavat tältä osin aluehallintovirastojen lausuntokierroksella antamaan lausuntoon.
  - Vastine: Lausunnot perustuvat tältä osin ministeriön käsityksen mukaan osittain väärinymmärrykseen, jota on selostettu ja selvennetty tarkemmin ministeriön kirjallisessa vastineessa.

- Suomen Kuntoutusyrittäjät: Ehdotetun sääntelyn 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.
  - Vastine: 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.
  - Myös aiempi lainsäädäntö edellytti itsenäisiltä ammatinharjoittajilta itsenäistä toimintaa.
- Aluehallintovirastot: Säännös jättää palveluntuottajalle edelleen mahdollisuuden siihen, että palveluntuottaja rauettaa lähettämänsä hakemuksen ja tämän jälkeen tekee uuden hakemuksen.
  - Vastine: 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.

- Aluehallintovirastot ja eräät HVA:t: Miten palveluita ehdotetun sääntelyn nojalla toimintansa aloittaneelta tuottajalta ostava palvelunjärjestäjä saa hylkäävästä päätöksestä tiedon ja voi omavalvonnallaan varmistaa palvelutuotannon lainmukaisuuden?
  - Vastine: 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.
  - 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 ehdottaa, että toiminnan aloittamista ja muutoksen tekemistä koskevaa sääntelyä sovellettaisiin jo 1.1.2025 alkaen. Myös Mikro- ja yksinyrittäjät ry kritisoi ehdotettua soveltamisen porrastamista.
  - Vastine: Valviran lausunnossa 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.
  - Vastine: 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 kuitenkin 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

- Osa lausunnonantajista katsoo, ettei julkisten palveluntuottajien rekisteröinti tulisi olla maksutonta esityksellä myöhennettävän siirtymäajan loppuun saakka.
- Hali ry: Esitetty kahden vuoden siirtymäaika on tarpeettoman pitkä. Rekisteröintipäätösten hinnoittelua ja yksityisten toimijoiden maksutaakkaa tulee kohtuullistaa jo ennen julkisten tuottajien rekisteröitymisen aloitusta.
- Myös usea muu kuultava kiinnittää lausunnossaan huomiota rekisteröintimaksujen korkeaan tasoon.
  - Vastine: Maksut perustuvat valtion maksuperustelakiin (150/1992), jonka 6 §:n 1 momentin mukaan suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee lähtökohtaisesti vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. 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.
  - Julkisten palveluntuottajien rekisteröinnistä aiheutuvat kustannukset on valvontalain esitöiden mukaisesti tarkoitus rahoittaa valtiontalousarviosta. Kustannuksia ei siis ole tarkoitus rahoittaa yksityisten palveluntuottajien maksujen kautta.

- KKV: 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.
  - Vastine: 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.
  - Vastine: 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.
- Eräät lausunnonantajat katsovat myös olevan tarpeen määritellä enimmäisaika hakemusten käsittelylle.
  - Vastine: Enimmäisajan määrittämistä 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

- Ministeriö 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.