

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta. Asiakkaan aseman turvaamiseksi ja palvelujen laadun varmistamiseksi yksityisen toiminnan lisääntyminen sosiaalipalveluissa edellyttäisi viranomaisvalvonnan tehostamista. Lailla turvattaisiin erityisesti vanhusten, kehitysvammaisten ja alaikäisten asiakkaiden asema. Tarkoituksena on myös, että sosiaalipalvelujen kehittämistä ohjaavat viranomaiset saisivat tarvittavat tiedot yksityisten sosiaalipalvelujen laajuudesta ja toimintamuodoista.

Ympäri vuorokautisen yksityisen sosiaalipalvelutoiminnan aloittaminen edellyttäisi lääninhallituksen lupaa. Palvelutoiminnalle luvan myöntävä viranomainen voisi siten arvioida, ovatko henkilökunnan määrä ja koulutustaso sekä toimitilat ja välineet asianmukaisia ottaen huomioon suunnitellun toiminnan laatu ja laajuus. Luvan myöntäneellä viranomaisella olisi lisäksi myös jatkossa mahdollisuus estää sellainen sosiaalihuollon ympärivuorokautinen palvelujen tarjonta, joka ei täyttäisi toiminnalle asetettuja vaatimuksia tai joka ei olisi muutoin asianmukaista.

Muissa yksityisissä sosiaalipalveluissa olisi käytössä ilmoitusmenettely.

Toimintaedellytysten turvaamiseksi ja laadun varmistamiseksi säädettäisiin, että yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan palveluksessa olevalla henkilöstöllä olisi samat kelpoisuusvaatimukset kuin kunnissa ja kuntayhtymissä. Perhehoitoa antavien henkilöiden kelpoisuusehdoista säädettäisiin kuitenkin erikseen. Henkilöstön määrän tulisi myös olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja hoidettavien lukumäärään nähden. Lisäksi laadun takeena olisi se, että toiminnan olisi perustuttava sopimukseen tai hallintopäätökseen.

Kaikilla yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavilla toimintayksiköillä tulisi olla palvelujen vastuuhenkilö. Lakiin sisältyisivät myös säännökset valvontamenettelystä, vaitiolovelvollisuudesta, toiminnan keskeyttämisestä, toimiluvan peruuttamisesta ja muutoksenhausta.

Lisäksi sosiaalihuoltolakia muutettaisiin uudistuksen johdosta.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Johdanto	3
2. Nykytila	4
2.1. Lainsäädäntö	4
2.2. Käytäntö	7
2.3. Rahoitus	11
2.4. Nykytilan arviointi	11
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	12
4. Esityksen vaikutukset	13
4.1. Taloudelliset vaikutukset	13
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	13
4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan	13
5. Asian valmistelu	13
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	14
6.1. Riippuvuus muista esityksistä	14
6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista	14
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	15
1. Lakiehdotusten perustelut	15
1.1. Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta	15
1 luku. Yleiset säännökset	15
2 luku. Yksityisten sosiaalipalvelujen järjestäminen	16
3 luku. Valvonta	18
4 luku. Vaitiolovelvollisuus	19
5 luku. Määräykset, pakkokeinot ja seuraamukset	19
6 luku. Muutoksenhaku ja täytäntöönpano	20
7 luku. Erinäiset säännökset	20
1.2. Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta	20
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	21
3. Voimaantulo	21
LAKIEHDOTUKSET	
1. Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta	22
2. Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta	26
LIITE	
Liite 1 Rinnakkaisteksti	
Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta	27

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Julkisen sektorin sääntelejä ja pääosin julkisella rahoituksella ylläpidettävä palvelurakenne ja -tuotanto ovat suomalaisen hyvinvointipolitiikan perusta. Velvollisuus sosiaalihuollon palvelujen järjestämiseen kuuluu kunnalle. Asiaa koskevat säännökset sisältyvät sosiaalihuoltolakiin (710/82, SHL) ja sitä täydentävään sosiaalihuollon erityislainsäädäntöön sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettuun lakiin (733/92, STVOL). Keskeistä sosiaalipalveluiden tarjonnassa on ollut turvata asiakkaille palvelujen saatavuus riippumatta asuinpaikasta ja taloudellisesta asemasta. Tämä on keskeinen periaate myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisissa suunnitelmissa vuosille 1996 - 1999.

Kunta voi täyttää sosiaalipalvelujen järjestämisveloitteensa muun muassa hankkimalla palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta (SHL 5 §:n 2 mom., STVOL 4 §:n 1 mom. ja kuntalain (365/95) 2 §:n 3 mom.). Yksityisten palvelujen tuottajien kokonaisuus sosiaalisektorilla on kirjava. Kansalaisjärjestöjen ja niin sanottujen yleishyödyllisten yhteisöjen osuus korvausta vastaan järjestettävässä palvelutuotannossa on merkittävä. Lisäksi palveluja tuottavat yksityiset henkilöt ja perheet, yhtiöt tai osuuskunnat, säätiöt ja erilaiset yhteisöt, jotka eivät ole oikeushenkilöitä. Myös vapaaehtoistoiminnalla järjestetään runsaasti sosiaalipalveluiksi katsottavaa toimintaa.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoinnilla voidaan entisestään tehostaa maamme toimivaa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää. Hyvinvoinnin rakentumisessa tiivistyy tulevaisuudessa nykyistä enemmän sosiaalipolitiikan toimijoiden välisen työn ja vastuunjaon yhdistelmä, welfare mix, jossa julkinen sektori, kaupalliset palveluntuottajat ja kansalaisyhteiskunta järjestävät limittäin sosiaali- ja terveystalot. Sosiaali- ja terveydenhuollossa alueellistaminen, väestövastuu, hoivayrittäjäisyys, yhteistyö ja palvelujen verkostoituminen ovat kehityksen suunta.

Sosiaalihuollon lainsäädäntö on laadittu aikana, jolloin yksityisen toiminnan laajuus ei ollut kovin merkittävä. Säännökset koskevat valtaosin julkisia palveluja. Useissa la-

eissa oli myös aikaisemmin säännös siitä, ettei toiminta saanut tuottaa taloudellista hyötyä, mikä osaltaan rajoitti halukkuutta yksityisen toiminnan käynnistämiseen.

Sosiaalihuollon toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut eikä nykyinen lainsäädäntö ota riittävästi huomioon yksityistä toimintaa. Yksityinen palvelutuotanto, jossa on erilaisia rahoitus- ynnä muita malleja, edellyttää ohjauksessa ja valvonnassa uudenlaista lähestymistapaa, jos sosiaalihuollon asiakkaiden edut, hoito ja huollon laatu halutaan turvata.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisissa suunnitelmissa on 1980-luvulta lähtien korostettu muun muassa ehkäisevää toimintaa sekä eri ammattiryhmien ja asiakkaan välisen yhteistyön kehittämistä. Palveluiden järjestämistä on ohjattu avohuoltopainotteiseen suuntaan. Palvelurakennemuutos merkitsee erilaisten avohoidon sekä laitos- ja avohuollon välimaastossa toimivien palveluyksiköiden lisääntymistä ja lisää myös yksityistä toimintaa näillä aloilla, erityisesti vanhustenhuollossa mutta myös vammais- ja kehitysvammahuollossa. Päihdehuollossa ja lastensuojelussa yksityinen toiminta on aina ollut merkittävää.

Kulttuurin moninaistuminen ja tarpeiden eriytyminen tuottavat uudenlaisia haasteita sosiaalipalveluiden järjestämiselle. Ihmisten tarpeet suuntautuvat entistä yksilöllisempiin, räätälöityihin palveluihin. Asiakkaiden erityistarpeiden huomioon ottaminen merkitsee entistä suurempaa tarvetta palvelujen laadun ja joustavuuden kehittämiseen.

Yksityistäminen johtaa osittain siihen, että viranomaisilla on vähemmän mahdollisuuksia valvoa asiakkaan edun ja oikeusturvan toteutumista. Haitoista ja epäkohdista ei aina tule tietoa. Viranomaisten valvonnalla on kuitenkin palveluja saaville asiakkaille suuri merkitys. Sosiaalipalveluissa on usein myös kysymys palvelujen tuottamisesta henkilöille, joilla itsellään on vain vähän edellytyksiä pitää huolta oikeuksistaan. Erityisesti alaikäisten, kehitysvammaisten ja vanhusten sosiaalipalveluissa viranomaisvalvonta on yhä tarpeen.

Valvonta on parhaimmillaan koulutusta, ohjausta ja informaatiota yhteistyössä palvelujen tuottajien ja viranomaisten kesken. Tällaisessa vuorovaikutussuhteessa epäkoh-

tien syntyminen voidaan ehkäistä ennalta ja varsinaista, jälkikäteistä viranomaisvalvontaa sanktiomahdollisuuksineen tarvitaan vähän.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa säädetään, että kunnan on osoitettava voimavaroja sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Lisäksi kunnallista sosiaali- ja terveydenhuoltoa sääntelevät lait määrittelevät kuntien tehtävät. Koska lait ovat kuitenkin pääosin puitelakeja, voivat kunnat pitkälti itse määrittää sen, paljonko ne suuntaavat voimavaroja eri palveluihin. Heinäkuun alusta 1995 voimaan tullut kuntalaki korostaa entisestään kuntien omaa vastuuta toimintansa järjestämisessä mutta myös pyrkimystä kuntalaisten hyvinvointiin ja kestävään kehitykseen.

Laman aikana julkisen sektorin mahdollisuudet ylläpitää nykyisen kaltaista palvelutarjontaa ovat heikentyneet. Yksityiset palvelut täydentävät julkista palvelutarjontaa yhä useammin. Tämän vuoksi onkin tärkeää varmistaa, että asiakkaiden oikeudet ja toisaalta palvelujen tuottajien velvollisuudet ovat samat, olipa palvelujen tuottajana kunta itse, järjestö tai yksityinen palveluyrittäjä.

Sosiaalipalvelujen luonne ja tarkoitus huomioon ottaen koko yhteiskunnan edun mukaista on, että julkinen sektori voi valvoa myös yksityisen sektorin järjestämiä sosiaalipalveluita. Pyrkimyksenä on saada toiminnan ehdot sellaisiksi, että on sekä asiakkaiden että palvelujen tuottajien edun mukaista toimia myös yhteisen edun mukaan. Tällöin tärkeintä ei ole se, kuka palvelee, vaan miten palvelaan. On tarpeen, että palveluja voivat tarjota niin julkiset kuin yksityisetkin tuottajat.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan sääntely

Sosiaalihuoltolain 43 ja 44 § sekä sosiaalihuoltoasetuksen (607/83) 20 § sisältävät yksityistä sosiaalihuollon palvelutoimintaa koskevat yleiset valvontasäännökset. Muun kuin valtion tai kunnan järjestämä sosiaalihuollon palvelutoiminta on sosiaalihuoltolain 43 §:n mukaan lääninhallituksen ja kunnan valvonassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaan kunnan ja kuntayhtymän on hank-

kiessaan palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Yksityisen terveydenhuollon valvonta on säännelty toisaalta yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/90) ja toisaalta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/94). Vastaavaa erillistä normistoa ei sosiaalihuollossa ole, vaan yksityisen sosiaalihuollon valvonta ja laadunvarmistus koostuu eri laeissa ja asetuksissa hajallaan olevista säännöksistä.

Kunnallinen järjestelmä sisältää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan kunnissa. Tämän lisäksi yleis- ja erityislainsäädännön mukaan lääninhallitukset valvovat sosiaali- ja terveyspalvelujen lainmukaista toteutumista. Kuntalain 8 §:n 2 momentin mukaan lääninhallitus voi lisäksi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Yksityisten sosiaalipalvelujen ennakkovalvonta

Sosiaalihuoltoasetuksen 20 §:n mukaan muusta kuin kunnan tai valtion ylläpitämästä sosiaalihuollon palvelutoiminnasta on tehtävä ilmoitus ennen toiminnan aloittamista ja lopettamista sekä olennaista muuttamista sen kunnan sosiaalilautakunnalle, jonka alueella toiminta pääasiallisesti tapahtuu. Sosiaalilautakunnan on toimitettava ilmoitus lääninhallitukselle.

Lasten päivähoidosta annetun lain (36/73) 28 §:n mukaan yksityinen henkilö tai yhteisö, joka korvausta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, on velvollinen tekemään ilmoituksen asianomaiselle sosiaalilautakunnalle viimeistään kahden viikon kuluessa toiminnan aloittamisesta. Sosiaalilautakunnan on pidettävä luetteloa yksityisistä päivähoidon harjoittajista.

Lastensuojelulain 33 §:n (194/91) mukaan yksityisen lastensuojelulaitoksen perustamiseen, laajentamiseen ja toiminnan olennaiseen muuttamiseen antaa luvan lääninhallitus. Lain 41 §:n mukaan lapsesta, jonka muu kuin sosiaalilautakunta on sijoittanut pysyväisluonteisesti yksityiskotiin, on viipymättä ilmoitettava sosiaalilautakunnalle. Ilmoituksen on velvollinen tekemään sekä lapsen huoltaja että henkilö, jonka hoitoon lapsi on sijoitettu.

Perhehoitoa koskevat säännökset sisältyvät sosiaalihuoltolain 25, 26 ja 26 a §:ään ja perhehoitajalakiin (312/92). Perhekodilla tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän hyväksymää yksityiskotia, jossa annetaan perhehoitoa. Perhehoidolla tarkoitetaan henkilön hoidon, kasvatuksen tai muun ympäri- vuorokautisen huolenpidon järjestämistä hänen oman kotinsa ulkopuolella yksityiskodissa. Perhehoitoa järjestetään joko perhehoitajalain nojalla kunnan tai kuntayhtymän ja perhehoitoa antavan henkilön (perhehoitaja) välisen toimeksiantosopimuksen perusteella taikka kunnan ostopalveluna yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Myös työsuhhteisena perhehoitoa voidaan järjestää. Perhehoitajan kanssa tehtävässä toimeksiantosopimuksessa sovitaan muun muassa perhehoidossa olevan henkilön oikeuksista, tukitoimista ja harrastustoiminnasta, hoidon kestosta ja perhehoitajalle maksettavasta palkkiosta. Lisäksi sovitaan perhehoitajalle annettavasta valmennuksesta, työhönsuhteesta ja koulutuksesta. Perhehoito on siten luonteeltaan pääosin joko kunnan tai kuntayhtymän tukemaa yksityistä toimintaa tai muuta yksityistä palvelutoimintaa. Perhehoitoa voidaan antaa aina, kun se hoidollisista tai huollollisista syistä on tarpeen. Käytännössä perhehoitoa on lähinnä järjestetty kehitysvammaisille henkilöille ja lastensuojelun toimenpiteenä.

Sosiaalihuoltolain mukaisella omaishoidon tuella tarkoitetaan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön kotona tapahtuvan hoidon tai muun huolenpidon turvaamiseksi annettavaa hoitopalkkiota ja palveluja. Omaishoidon tuesta laaditaan hoitajan ja kunnan välille sopimus, jonka liitteenä on aina hoito- ja palvelusuunnitelma.

Yksityisten sosiaalipalvelujen jälkikäteinen valvonta

Lääninhallituksen ja kunnan valvonta. Sosiaalihuoltolain 44 §:n mukaan valvontaviranomaisella on oikeus saada valvonnan suorittamiseksi tarpeelliset tiedot toiminnasta ja päästä palvelutoiminnan järjestämisessä käytettyyn toimintayksikköön. Jos palvelutoiminnan järjestämisessä havaitaan puutteellisuksia tai epäkohtia, valvontaviranomaisen on annettava ohjeet ja määräys puutteellisuksien korjaamiseksi tai epäkohtien poistamiseksi sekä samalla asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on

suoritettava. Jos toimenpiteitä ei ole suoritettu asetetussa määräajassa, lääninhallitus voi määrätä palvelutoiminnan keskeytettäväksi joko osaksi tai kokonaan.

Lasten päivähoitosta annetun lain 28 §:n mukaan sosiaalilautakunnan tulee, saatuaan ilmoituksen yksityiseltä tai yhteisöltä päivähoiton harjoittamisesta, välittömästi suorittaa tarkastus päivähoitopaikassa sekä huolehtia siitä, että päivähoitopaikka ja siellä annettava hoito vastaavat päivähoidolle asetettuja terveydellisiä ja muita vaatimuksia. Jos päivähoitopaikka tai siinä annettu hoito todetaan sopimattomaksi tai puutteelliseksi, sosiaalilautakunnan on yritettävä sopivilla keinoilla saada aikaan korjaus. Jollei korjausta ole asetetussa määräajassa tapahtunut, sosiaalilautakunta voi kieltää lapsen pitämisen päivähoitossa sanotussa hoitopaikassa.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/77), jäljempänä kehitysvammalaki, mukaan yksityinen kehitysvammaisten erityishuollon järjestäjä on velvollinen antamaan erityishuoltopiiriin kuntainliitolle tämän tarpeelliseksi katsomia tietoja.

Lastensuojelulain 41 §:n 3 momentin mukaan sosiaalilautakunnan on yritettävä saada aikaan korjaus, jos yksityiskoti tai siinä annettu hoito ja kasvatustodetaan sopimattomaksi tai puutteelliseksi. Lautakunta voi kieltää lapsen pitämisen yksityiskodissa, jos korjausta ei saada aikaan.

Perhehoitajalain mukaan kunnan tai kuntayhtymän velvollisuutena on valvoa toimeksiantosopimussuhteisen perhehoitajan työtä siten, että jos perhekoti tai siellä annettava hoito todetaan sopimattomaksi tai puutteelliseksi, kunnan tulee pyrkiä saamaan aikaan korjaus. Jos korjausta ei saada aikaan asetetussa määräajassa tai jos puutetta ei voida korjata ilman kohtuutonta vaivaa tai kohtuullisessa ajassa, toimeksiantosopimus voidaan purkaa välittömästi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valvonta. Hallitusmuodon 49 §:n mukaan 1 päivästä tammikuuta 1991 eduskunnan oikeusasiamies on valvonut virkamiesten toiminnan lisäksi myös, että "julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa". Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu perinteisten julkisten palveluiden valvonta riippumatta siitä, kuka on niiden tuottaja. Yhtiöittämiset ja yksityistämiset eivät siten mainittavammin vaikuta oikeusasiamiehen

toimintapiirin laajuuteen. Tällaisissa organisaatiomuodoissa työskentelevät henkilöt eivät tosin toimi virkavastuulla, joten syyteoi-keutta ei voida käyttää valvontakeinona.

Hallitusmuodon 49 §:ää muutettiin elokuun alusta 1995 vielä siten, että tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Hallitusmuodon 46 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet tehtävissään sekä julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa niin, ettei kenenkään oikeuksia loukata. Hallitusmuodon 46 §:ää muutettiin elokuun alusta 1995 vielä siten, että tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Kuluttajansuojalaki. Kuluttajansuojalain (38/78) 1 luvun 1 §:n mukaan laki koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Kulutushyödykkeellä tarkoitetaan myös palveluksia, joita tarjotaan tai olennaisessa määrässä käytetään yksityiseen kulutukseen. Näin ollen kuluttajansuojalain mukaan kuluttajavalituslautakunta voi antaa ratkaisusuosituksia myös yksityisistä sosiaalipalveluista. Asiakas voi tehdä valituksen kuluttajaneuvojalle, mikäli palvelujen laatu ei ole vastannut sitä, mitä on luvattu.

Muun lainsäädännön vaikutus

Perusoikeusuudistus. Elokuun 1 päivänä 1995 tuli voimaan perusoikeusuudistus, jonka yhteydessä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat säännökset sisällytettiin hallitusmuodon 15 a §:ään (969/95). Perusoikeuksien merkitys sosiaali-oikeudellisessa päätöksenteossa ja muussa toiminnassa on siten kasvanut. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnan kannalta tärkeitä säännöksiä perusoikeuksista ovat myös ihmisten yhdenvertaisuutta koskeva säännös (5 §), henkilökohtaista vapautta, koskemattomuutta ja turvallisuutta koskeva säännös (6 §) ja yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan suoja koskeva säännös (8 §). Myös säännökset omaisuuden suojasta (12 §), oikeudesta hankkia toimeentulonsa (15 § 1) sekä oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatehtäviä koskevat säännökset (46 ja 49 §) korostavat perusoikeus-

ja ihmisoikeusvalvonnan osuutta laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa.

Kuntalaki. Heinäkuun 1 päivänä 1995 tuli voimaan kuntalaki (365/95), joka lisää kunnan itsehallinnollista asemaa valtioon nähden. Itsehallinnon periaatteet on ulotettu koskemaan myös niin sanottuja lakisääteisiä tehtäviä. Keskitettyä valtionohjausta puretaan ja kunnan omat toimintamahdollisuudet lisääntyvät. Myös ratkaisujen painopiste siirtyy kunnille.

Kuntien uudet yhteistoimintasäännökset korostavat peruskunnan vastuuta yhteistoiminnasta ja siinä hoidettavista tehtävistä. Yhdenmukaisuuden ja yhtenäisyyden sijasta korostetaan nyt yksilöllisyyttä ja moniarvoisuutta. Perinteiseen viranomaistoimintaan perustunut hallintomalli muuntuu uuteen suuntaan palvelujen tuottamisessa käyttämällä yksityissektorin toimintatapoja. Kunnat voivat entistä joustavammin käyttää hyväksi kaikkia palvelujen tuottajia, sekä julkisia että yksityisiä. Laissa on mainittu oikeus hankkia palveluja kunnan ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta.

Kuntalain 8 §:n 2 momentin mukaan lääninhallitus voi puuttua kunnan toimintaan tehdyn kantelun perusteella.

Valtionosuusuudistus. Vuonna 1993 voimaan tulleen valtionosuusuudistuksen myötä korostui kuntien itsenäisyys ja vastuu sekä taloudellisuus ja tehokkuus palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä. Kunta saa käyttöönsä laskennallisen valtionosuuden, jonka käyttötarkoitusta ei ole määrätty. Laskennalliset valtionosuudet perustuvat kuntaa, sen väestöä ja toimintaa kuvaaviin lukuihin. Käyttötalouden valtionosuudet muodostuvat yleisestä valtionosuudesta, verotulojen täydennyksestä, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta.

Laskennallista valtionosuusjärjestelmää ollaan parhaillaan uudistamassa. Valtionosuuden määrääytymisperusteena olevasta kuntien kantokykyluokituksesta luovuttiin vuoden 1996 alusta. Tämän sijasta kuntien taloudellisia eroja on esitetty tasattavaksi verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella. Muiden valtionosuuden määrääytymisperusteiden asianmukaisuutta ja mahdollisia muutostarpeita selvitetään parhaillaan työskentelevässä valtion ja kuntien välisten toiminnallisten ja taloudellisten suhteiden uudistamisprojektissa, jonka ehdotukset on tarkoitus toteuttaa vuoden 1997 alusta.

2.2. Käytäntö

Yleistä

Sosiaalipalvelut voidaan niiden järjestämisvastuun perusteella jaotella täysin yksityisiin palveluihin, kunnan hankkimiin ostopalveluihin ja kunnan omaan tai tukemaan toimintaan. Kansalaisjärjestöjen tuottamien palvelujen osuus sosiaalihuollossa on merkittävä. Rajanveto yksityisen ja julkisen palvelutoiminnan välillä on kuitenkin eräiltä osin epämääräinen. Toiminnan toteuttamista koskevat säännökset ovat hajallaan sosiaalihuoltolaissa ja sitä täydentävässä sosiaalihuollon erityislainsäädännössä. Koska nykyinen lainsäädäntö perustuu olennaisilta osin siihen, että palvelujen tuottajana on pääosin kunta itse eli palvelut ovat julkisia, lainsäädäntöä ei aina voida soveltaa yksityiseen palvelutuotantoon, vaikka se sisällöltään olisi täysin verrattavissa kunnalliseen palvelutuotantoon.

Yksityisen palvelutoiminnan nykytilan kuvaukseen on sisällytetty muun kuin valtion, kunnan tai kuntayhtymän tuottamat sosiaalipalvelut. Kuvaus sisältää korvausta vastaan järjestettävät sosiaalihuoltolaissa erikseen luetellut ja muut sosiaalipalvelut. Kuvauksessa on siten kunnan ostopalvelujen lisäksi mukana kunnan tukema yksityinen toiminta sekä muu yksityinen sosiaalihuolto. Yksityisen palvelutuotannon osalta voidaan todeta, että kunta usein ostaa järjestöjen palveluja, jolloin ne kuuluvat ostopalvelutoiminnan piiriin ja niihin tulisi soveltaa vastaavia valvontasäännöksiä kuin muuhunkin palveluiden ostotoimintaan.

Järjestöjen palvelutoimintaa voidaan tukea Raha-automaattiyhdistyksen varoista. Myös kunta voi tukea toimintaa, vaikka se ei ostaisikaan palveluja ostosopimuksen kautta.

Palvelutoiminnasta merkittävän osan muodostavat niin sanottujen voittoa tavoittelemattomien yleishyödyllisten yhteisöjen palvelut.

Kuvauksessa on viittauksia myös vapaaehtoistyöhön, vaikka esityksen tarkoituksena ei olekaan säännellä vapaaehtoistyötä.

Vapaaehtoistyöstä ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Vapaaehtoistyötä tekevät yksityiset henkilöt joko järjestöissä tai muutoin esimerkiksi naapuriapuna. Vapaaehtoistyötä saattaa sisältyä monenlaisen järjestöjen toimintaan ja järjestöjen tuottamiin palveluihin. On tarkoituksenmukaista jättää sellainen vapaaehtoistoiminta koko-

naan valvonnan ulkopuolelle, jossa ei makseta korvausta ja joka kuuluu niin sanotun vapaan vapaaehtoistyön piiriin, eli vapaaehtoistyön tuloksena ei synny sellaisia palveluita, joita esimerkiksi kunta tai yksityinen korvausta vastaan ostaa.

Tarkastelun ulkopuolelle on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain ulkopuolisina toimintoina jätetty maatalousyrittäjien lomituspalvelut, pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminta sekä sotilasvammahuolto. Näiden toimintojen osalta on vireillä erillisiä selvitys- ja lainvalmisteluhankkeita.

Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty myös liiketaloudellisesti hoidetut yleispalvelut, esimerkiksi ateria- ja siivouspalvelut, joita tuotetaan muillekin kuin sosiaalihuollon asiakkaille. Myös tele- ja turvallisuuspalvelut vanhuksille ja vammaisille, siltä osin kuin ne eivät välittömästi liity sosiaalihuoltoon, on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

Yksityisiä sosiaalipalveluja voivat tuottaa järjestöt, säätiöt, julkisoikeudelliset yhteisöt, yksityiset yhtiöt, toiminimet, osuuskunnat, yksityiset perheet sekä yksityiset henkilöt. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) yksityisiä palveluntuottajia koskevan tilastoyhteenvedon mukaan vuonna 1994 yksityisiä sosiaalipalveluntuottajia/toimipaikkaa oli runsaat 700. Tilastoyhteenveto ei kuitenkaan ole kattava. Yksityisten sosiaalipalvelun tuottajien lukumäärä on kasvamassa.

Käytännössä yksityisiä palveluja hankitaan joko suoraan palvelujen tuottajalta taikka kunnan tai kuntayhtymän ostopalveluna, perhehoitajalain mukaisen toimeksiantosopimuksen tai omaishoitosopimuksen perusteella. Kunta voi maksaa ostamastaan palvelusta joko suoraan palvelun tuottajalle (ns. tilaaja-tuottajamalli) taikka asiakkaalle, joka suorittaa korvauksen palvelujen tuottajalle esimerkiksi palvelurahana vanhustenhuollossa ja lasten päivähoitossa (palvelusetelimalli).

Tilaja-tuottajamallissa kunta, jolla on vastuu palvelujen järjestämisestä, nähdään puhtaasti palveluja käyttävien kuntalaisten etuja ajavana tahona, joka ei tasapainoile palvelun käyttäjien ja tuottajien välisissä kysymyksissä. Päätöksenteko ja palvelutuotanto erotettiin toisistaan. Kunnan tasolla tämä merkitsisi, että kunnanvaltuuston valtuuttaman toimielimen tehtäväksi jäisi palvelujen valinta sieltä, missä se tuotetaan tehokkaimmin kustannus tai hinta ja laatu huomioon ottaen.

Palvelun tuottajista riippumaton tilaajayksikkö määrittäisi ensin palvelutarpeen, järjestäisi avoimen tarjouskilpailun ja tilaisi palvelut siltä palveluntuottajalta, jonka tarjous on paras. Päätös- ja valvontavalta säilyisi kunnalla.

Palveluseteli on julkisen sektorin rahoittamaa ja käyttötarkoitukseltaan sidottua ostovoimaa, joka voidaan kohdentaa joillekin väestöryhmille tai palvelun tarvitsijoille käytettäväksi palvelujen ostamiseen. Valvontaja valintavaltaa siirtyy asiakkaille.

Yksityinen toiminta lasten päivähoidossa

Lasten päivähoidossa yksityisen palvelutuotannon osuus tuotetuista palveluista on vähäinen. Vuoden 1996 alussa maassamme oli kunnallisia päivähoitopaikkoja kaikkiaan noin 201 000. Näistä yksityisiltä, lähinnä päiväkodeilta ostettuja ostopalveluja oli arviolta noin 7 500 hoitopaikkaa.

Kunnallisen päivähoidon ulkopuolella oli myös jonkin verran täysin yksityistä päivähoitopalvelua. Vuoden 1994 alussa järjestäytyneitä yksityisiä päivähoitajia oli noin 1 400 ja heidän hoidossaan noin 4 500 lasta. Muusta täysin yksityisestä hoidosta ei ole olemassa tilastoitua tietoa.

Lasten kotihoidon tuen tarkoitus oli tuoda vaihtoehtoja kunnallisiin päivähoitopalveluihin. Osa kotihoidon tuella tuetusta yksityisestä lasten päivähoidosta on ammatillista palvelua ja osa sukulaisuuteen tai muuhun vastaavaan perhesuhteeseen liittyvää toimintaa. Kokonaisuudessaan vuonna 1995 lasten kotihoidon tukea sai kuukausittain keskimäärin 85 800 perhettä, joissa oli 146 500 lasta. Perheistä arviolta 15 prosenttia käytti tukea yksityisen hoidon hankkimiseen.

Mahdolliset uudet päivähoitomuodot ja rahoitusratkaisut saattavat tulevaisuudessa lisätä yksityisten palvelujen osuutta lasten päivähoidossa. Sosiaali- ja terveysministeriö on aloittanut maaliskuun 1 päivästä 1995 valtakunnallisen kokeilun lasten päivähoidon tuottamisesta palvelurahan avulla. Kokeilu kestää 31 päivään heinäkuuta 1997, ja siinä on mukana 33 kuntaa. Periaatteena on, että kunta maksaa vanhempien osoittamaan yksityiseen hoitopaikkaan tietyn suuruisen tuen. Kokeilun kautta kerätään tietoa palvelurahan mahdollisuuksista olla pysyvä osa pienten lasten hoitojärjestelmää. Tämä tullee jatkossa jonkin verran lisäämään yksityisen päivähoidon volyyymia.

Yksityinen toiminta lastensuojelussa

Lastensuojelua koskevat säännökset sisältyvät pääosin lastensuojelulakiin.

Lain 22 §:n mukaan sosiaalilautakunnan huostaanottaman lapsen sijaishuolto voidaan järjestää perhehoitona tai laitoshuoltona taikka muulla tarkoituksenmukaisella tavalla. Lastensuojelulain 43 §:n mukaan sosiaalilautakunta voi järjestää lapsen sijaishuollon lastensuojelujärjestön tai muun yhteisön avustuksella. Käytännössä kysymys on sijaishuoltosijoitusten hoitamisesta järjestöjen kautta.

Lain 14 §:n mukaan lapselle voidaan järjestää avohuollon tukitoimena perhehoitoa tai laitoshuoltoa joko yksin tai yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai sen henkilön kanssa, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on.

Myös huostaanoton ja sijaishuollon päätyttyä lapselle tai nuorelle järjestettävä jälkihuolto voidaan järjestää perhe- tai laitoshuoltona.

Lastensuojelussa yksityisesti tuotetuilla palveluilla on erityisen suuri merkitys. Sijaishuollossa olevista lapsista vuosittain noin puolet (noin 4 000) on yksityisten palvelujen piirissä.

Lastensuojelussa on muutaman viime vuoden aikana lisääntynyt ammattimainen, lapsen oman kodin ulkopuolinen yksityinen hoito eli perhehoitoudistuksen yhteydessä lakisääteistetty perhekotitoiminta. Näissä perhekoteissa yleensä sosiaali- tai terveydenhuollon ammatillisen koulutuksen saanut pariskunta hoitaa päätoimisesti 4—7 perhekotiin sijoitettua lasta. Tämä toimintamuoto eroaa perhehoitajalaisa säännelystä, kunnan ja perhehoitoa antavan henkilön (perhehoitajan) väliseen toimeksiantosopimukseen perustuvasta perhehoidosta siten, että perhekodit toimivat hoitovuorokausimaksuperiaatteella ja ovat selkeästi toimintayksiköitä. Tällaisia toimintayksiköitä on noin 50. Joitakin perhekoteja toimii myös kuntien ylläpitäminä.

Vuonna 1993 yksityisiä lastensuojelulaitoksia oli 39, joista kaksi oli koulukoteja. Yksityisten laitosten paikkamäärä on noin 28 prosenttia lastensuojelulaitosten kokonaispaikkamäärästä.

Avohuollon tukitoimena järjestettävien perhe- ja laitoshuollon lisäksi kunnan velvollisuutena on lastensuojelulain 13 §:n 2 momentin nojalla tarvittaessa järjestää tukihenkilö tai -

perhe, riittävät terapiapalvelut sekä loma- ja virkistystoimintaa.

Tukihenkilö järjestö käytännössä usein siten, että kunta järjestää ja valvoo yksityisten kansalaisten toteuttamaa tukihenkilötoimintaa. Lisäksi lastensuojelujärjestöjen toteuttamien projektien yhteydessä tehdään lastensuojelun sosiaalityötä ja annetaan perheterapeuttisia palveluja. Nämä kehittämissuunnitelmat ovat merkittävää lisä toimintakäytäntöjen kehittämistyössä.

Yksityinen toiminta vanhustenhuollossa

Sosiaalihuollon lainsäädäntöön ei sisälly erikseen vanhustenhuollon järjestämistä koskevia säännöksiä. Palvelujen järjestäminen perustuu yleisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskeviin säännöksiin.

Vuonna 1992 maassamme oli yli 760 000 65 vuotta täyttänyttä henkilöä. Vuonna 2020 määrän on arvioitu olevan 1 060 000 (21,6 prosenttia väestöstä). Perhehoitomyönteisyys, omaishoito sekä vanhusten määrän kasvu lisäävät entisestään yksityisten palvelujen merkitystä vanhustenhuollossa.

Kotipalveluihin on tullut enenevässä määrin yksityisiä palveluja. Niitä toteutetaan kokonaisapuna siten, että kodinhoitaja tai kotiavustaja huolehtii vanhuksen erilaisista tarpeista. Järjestöjen maksulliset kotipalvelut ovat pääosin tällaisia kokonaispalveluja. Yksityisten palvelujen tuottajan tarjoamiin kotipalveluihin liittyvät usein myös kotisairaanhoidon palvelut, joita terveydenhuollon ammattihenkilöt tuottavat joko yksityisinä ammatinharjoittajina tai palvelujen tuottajan työntekijöinä, jolloin sovelletaan yksityisestä terveydenhuollosta annettua lakia.

Kotiin annettavista palveluista ovat runsaasti lisääntyneet yleis- ja tukipalvelut. Varsinainen liiketaloudellinen yritystoiminta on myös lisääntynyt kotiin annettavien palvelujen osalta.

Kotona asumista tukevia tai omaisen työtä helpottavia palveluja ovat vanhusten päiväkeskuspalvelut. Omaiset tuovat vanhuksen päiväkeskukseen esimerkiksi omaisen työskäynnin tai asioilla käynnin ajaksi. Päiväkeskukset toimivat usein myös puutteellista asumista korvaavina paikkoina tarjoten sauna- ja pyykkihuoltopalveluja.

Vanhusten perhepäivähoito ja ryhmäperhepäivähoito ovat parhaillaan kokeiltavana 21 kunnassa. Yöhoitoa annetaan pääsääntöisesti perhehoitona tai osana ryhmäkotihoitoa esi-

merkiksi dementoituneille vanhuksille.

Asumispalvelujen yksinkertaisin muoto on niin sanottu sosiaalinen isännöinti, jolloin vanhuksilla on mahdollisuus saada kaikkina vuorokaudenaikoina kontakti ja tarvittaessa apua äkillisissä ongelmissa. Sosiaalinen isännöinti ei kuitenkaan mahdollista moniongelmaisen tai paljon apua tarvitsevan vanhuksen hoitoa palvelutalossa. Suurin osa palvelutaloista tuottaa palveluja vanhuksille, jotka tarvitsevat jatkuvaa apua kodinhoidossa ja osittain myös apua henkilökohtaisissa toiminnoissa.

Vuoden 1994 alussa asumisyksiköiden määrä oli runsaat 180. Palvelutaloja vuonna 1994 oli 140. Palvelutalojen ylläpitäjistä järjestöjä on 53, säätiöitä 23 sekä yrityksiä ja yksityisiä henkilöitä 24 prosenttia.

Dementiaa sairastavat vanukset asuvat etupäässä pienissä ryhmäasunnoissa. Vanhusten turvallisuus edellyttää henkilökunnan paikallaoloa ympäri vuorokauden tai varmaa turvajärjestelmää. Vanhusten hoiva- ja sairaskoteja on perustettu palvelemaan vanhuksia, jotka tarvitsevat kaikki kodinhoitopalvelut ja joiden henkilökohtainen avun tarve on suuri mutta jotka eivät sairautensa tai muun syyn takia tarvitse laitoshoidoa. Yksityisten hoiva- ja sairaskotien määrä on kasvanut huomattavasti.

Yksityiset vanhainkodit ovat joko perinteisiä laitoksia taikka yksiköitä, joiden yhteydessä sijaitsee laitospaikkojen lisäksi hoivakoti- ja asumispalveluyksikkö. Jaksottainen laitoshoidon käyttö on käytössä myös osassa yksityisiä hoiva- ja vanhainkoteja.

Omatoimisuutta tukevan ehkäisevän toiminnan työmuotoina ovat erilaiset kerhot, opintopiirit, liikuntaillat, Mummon kammarit, kohtaamispaikat tai oman avun verkosto, jossa vanhuksella on kykensä ja jaksamisensa mukaan työntekijöinä. Vanhuksille tarjotaan myös yksilöllisiä palveluja, joista tavallisimpia ovat asiointipuu.

Ehkäisevien palvelujen tuottaminen on ollut pääasiassa erilaisten järjestöjen vapaaehtoistyötä mutta osittain myös maksullista toimintaa, jossa palvelumaksuilla katetaan kerhojen kustannuksia.

Yksityinen toiminta kehitysvammahuollossa ja muissa vammaispalveluissa

Kehitysvammaisten henkilöiden huoltoa koskevat säännökset sisältyvät kehitysvammalakiin. Kunnat vastaavat kehitysvammais-

ten henkilöiden tarvitsemista palveluista. Erityishuollon järjestämistä varten maa on jaettu erityishuoltopiireihin, joita on 16. Ruotsinkieliset ja kaksikieliset kunnat ovat lisäksi jäsenenä erityishuollon kuntayhtymässä (Kärkulla). Erityishuoltopiiriin kuuluvat kunnat ovat jäseninä erityishuoltopiirin kuntayhtymässä, jonka tulee järjestää kuntien velvollisuudeksi säädetty erityishuolto.

Kuntayhtymän järjestämää erityishuoltoa täydentävät kuntien omat sekä yksityisten palvelujen tuottajien tuottamat palvelut.

Vammaisten palvelujen tuottajina järjestöt ovat merkittävässä asemassa. Järjestöt myyvät palvelujaan suoraan kuntayhtymille, kunnille ja yksityisille henkilöille.

Kunnat ja erityishuoltopiiriin kuntayhtymät järjestävät asumispalveluita kehitysvamma-lain 2 §:n mukaan. Yksityisiltä hankittiin ostopalveluina vuonna 1994 arviolta 1 000 paikkaa.

Kehitysvammaisten laitoshoidon on vähenty-mässä. Vuonna 1995 laitoshoidon paikkoja oli 3 294, kun niitä vuonna 1990 oli 4 749. Erityishuoltopiiriin kuntayhtymät järjestävät valtaosan laitoshoidon palveluista.

Kehitysvammaisille järjestetään työ- ja päivätoimintaa kuntayhtymien, kuntien ja yksityisten ylläpitämässä toimintakeskuksis-sa. Toimintakeskusten paikkoja oli vuonna 1994 9 207. Yksityisten toimintayksiköiden ja hoitopaikkojen määrästä ei ole nykyisin tilastotietoja.

Vuonna 1992 vammaisten suojatyössä oli 2 471 henkilöä, joista 919 oli yksityisen suojatyökeskuksen palveluksessa. Suojatyö-keskuksia oli vuonna 1992 yhteensä 126, joista yksityisten ylläpitämiä oli 27. Vuonna 1994 paikkoja oli 3 051.

Eräillä vammaisjärjestöillä esimerkiksi näkövammajärjestöt, Keuhkovammaliitto ja kuulovammajärjestöt, on omat kuntoutusoh-jaajat, joiden palveluita keskussairaalat tai kunnat voivat ostaa. Vammaisjärjestöistä lähes kaikki järjestävät sopeutumisvalmen-nuskursseja kunnan ostopalveluina.

Kuntien omana toimintana järjestettyjä palveluasumispaikkoja oli vuonna 1992 noin 1 200. Vammaisjärjestöiltä, kuten Invalidiliit-tolta ja Suomen kuurosokeat ry:ltä kunnat ostivat noin 800 palveluasumispaikkaa. Palveluasumiseen kuuluvat asunto sekä asumi-seen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämät-tömiä jokapäiväiselle suoriutumiselle. Vam-mainen henkilö voi omien tarpeidensa mu-kaisesti saada kodissaan apua ympäri vuoro-

kauden.

Asumispalveluja järjestettäessä kunnan ostama yksityinen palvelutoiminta on mer-kittävä vaihtoehto kuntien omille asumispal-veluille, vammaiselle henkilölle hänen oman kotinsa ulkopuolisessa yksityiskodissa järjes-tettävälle perhehoidolle, omaishoidolle ja lai-tohuollolle.

Vuonna 1994 2 716 henkilöä sai laissa tarkoitettuja tulkkipalveluja. Tulkit toimivat pääosin free lance -pohjalla. Kuukausipalk-kaisia tulkkeja on ainoastaan noin 13. Vam-maisjärjestöjen, kuntien tai kuntayhtymien tulkki- ja kommunikaatiokeskuksia on Suo-messa 11. Kunta voi hankkia tulkkipalvelut ostopalveluna joko tulkikeskukselta tai itse-näisenä yrittäjänä toimivalta tulkilta itseltään taikka toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä.

Yksityinen toiminta päihdehuollossa

Päihdehuoltolain (41/86) mukaan kunta huolehtii tarpeenmukaisten palveluiden jär-jestämisestä. Osa kunnista ostaa päihdehuol-lon palvelut yksityisten palvelujen tuottajilta. Keskeisiä yksityisiä palvelujen tuottajia ovat päihdehuollon ammatilliset järjestöt ja sääti-öt, vapaaehtoisjärjestöt sekä seurakunnat. Asumispalveluissa on myös puhdasta yritys-toimintaa. Päihdehuollossa merkittävä voi-mavara on myös vapaaehtoisuuteen pohjau-tuva työ (AA-liike, A-killat, Pelastusarmeija jne).

Yksityisten päihdehuollon yksiköiden toi-minta, nimikkeet, henkilöstö, hoitomallit, toimintavarustus, asiakasryhmät ja niin edespäin vaihtelevat suuresti. Toiminnan lähtökohtana ja kantavana periaatteena voi olla esimerkiksi ideologinen hoitomalli ja keskeisenä kelpoisuusehtona tai rekrytoin-tiperusteena oma kokemus.

Polikliinisten avopalveluyksiköiden, laitos- ja asumispalveluyksiköiden rinnalle on syn-tynyt monenlaisia uusia yksiköitä tai toimin-takeskuksia, joita on vaikea sijoittaa min-kään kategorian alle. Uusin kehitys kunnissa on synnyttänyt moniammatillisia yksiköitä, jotka päihdehuollon lisäksi saattavat vastata muun muassa alueensa mielenterveydestä, perheneuvolatoiminnasta, psykososiaalisesta päivystys- ja turvakotitoiminnasta sekä asu-mis- ja tukipalveluista. Yksityiset palvelujen tuottajat ovat kuitenkin useimmiten erikois-tuneet vain päihdehuoltoon.

A-klinikoita, nuorisoasemia tai vastaavia avopalveluyksiköitä sivutoimipisteineen on

noin 100 paikkakunnalla. Yksityisiä palvelujen tuottajia on näistä noin viidennes. Palveluiden käyttäjiä avopalveluissa on vuosittain 38 000—41 000.

Laitosyksiköitä (kuntoutuslaitoksia, katkaisuhoidoitasemia tms.) on 45, joiden paikkaluku on noin 1 100 ja asiakkaita vuosittain 15 000—18 000. Yksiköistä 40 prosenttia on yksityisiä.

Erilaisia asumispalveluyksiköitä (hoitokodit, huoltokodit, puolimatkatkodit, suojakodit jne) on arvioitu olevan noin 120, joissa on kaikkiaan noin 1 500 paikkaa. Päihdehuollon käytössä olevien tukiasuntojen määrästä ei ole tietoa. Noin 60 prosenttia yksiköistä on järjestöjen ylläpitämiä. Lisäksi on 15—20 kroonikkoalkoholistien ensihuoltoon tarkoitettuja ensisuoja, joissa paikkoja on noin 400.

Välimuotoisista palveluista päihdehuollon päivätoiminta on voimakkaasti laajentunut. Arvion mukaan päivätoimintayksiköitä on noin 150. Valtaosa yksiköistä on järjestöjen ylläpitämiä. Toimintaa ylläpidetään lähinnä työllistettävien ja järjestöjen ja asiakkaiden vapaaehtoistyön varassa. Osa edellä mainituista yksiköistä on erikoistunut huumausainneiden väärinkäyttäjien hoitoon.

Yksiköiden hoitohenkilöstö koostuu sosiaalityöntekijöistä, -ohjaajista, perushoitajista, sairaanhoitajista, lääkäreistä, kodinhoitajista ja ammattikoulutusta vailla olevista ohjaajista, päihdeterapeuteista ja niin edespäin. Ammatillista koulutusta vailla olevan henkilöstön määrä on suurin erityisesti yksiköissä, joissa asiakasainees on vaikein (ensisuoajat, suojakodit jne).

Joillakin paikkakunnilla lähinnä järjestöt ylläpitävät päivystysyksiköitä, joihin saattaa liittyä turva-asuntotoimintaa tai selviämismatointimintaa. Toiminta saattaa olla ajoittaista, esimerkiksi suurten tapahtumien yhteyteen järjestettyä niin sanottua kenttätyötä.

2.3. Rahoitus

Yksityistä toimintaa rahoitetaan monin tavoin. Yksityisten palvelujen hinnanmuodostus on vapaata, kysyntään ja tarjontaan perustuvaa. Yhtenäistä hinnoittelua on viime aikoina pidetty kilpailua rajoittavana tekijänä.

Kunnan ostamien palvelujen osalta asiakkailta perittävien maksujen asiakasmaksujen suuruus on säännelty sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa

laissa (734/92) ja asetuksessa (912/92).

Hyvinvointipalvelujen järjestämisen ja rahoitustavoista riippumatta palvelujen kokonaiskustannukset ovat kaikissa kehittyneissä maissa merkittävä osa yhteiskunnan kokonaismenoista. Julkisen sektorin rahoituskriisi ja julkistalouden leikkaukset ovat olleet käytännön sanelema motiivi kehittää uusia menettelytapoja. Vuosina 1991—1993 bruttokansantuottemme aleni yhteensä 11,8 prosenttia. Paine uudelleenarvioida työnjakoa, toimintatapoja ja rahoitusvastuuta on voimistunut myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen osalta. Kaikkien hyvinvointipalvelujen rahoittamisessa julkisen sektorin osuus vuosina 1980—1992 vaihteli 92—93 prosentin välillä. Valtio rahoitti palveluista 52—55 prosenttia ja kunnat 31—35 prosenttia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uuden tilastotietokannan (Sotkan) mukaan sosiaalitoimen käyttömenot olivat koko maassa 25,8 miljardia markkaa vuonna 1994. Saman tilaston mukaan kunnat käyttivät vuonna 1994 sosiaalihuollon ostopalveluihin yksityisiltä runsaat 1 miljardia markkaa.

Raha-automaattiyhdistys ohjaa järjestöjen kautta vuonna 1996 tuki- ja palveluasumiseen investointiavustuksina 345,6 miljoonaa markkaa ja sosiaali- ja terveystaloihin 530 miljoonaa markkaa, joista noin 107 miljoonaa markkaa on investointiavustuksina ja 423 miljoonaa markkaa toiminta-avustuksina.

Julkisen talouden rahoitusallijäämät ja julkisen velan voimakas kasvu merkitsevät julkisten menojen, myös kuntien menojen kasvamista ja tehtävien uudelleen arviointia sekä muun muassa palvelujen uusien tuotantotapojen käyttöönottamista.

2.4. Nykytilan arviointi

Sosiaalihuollossa säännökset yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ovat pääosin sosiaalihuoltolaissa, minkä lisäksi täydentäviä säännöksiä on muissa sosiaalihuollon erityislaeissa. Valvontaa koskeva kokonaisuus on vaikeasti hahmotettavissa. Valvontavelvollisuuden määrittely vaikeutuu erityisesti silloin, kun yksityinen palvelutoiminta ei suoraan ole sisällytettävissä sosiaalihuoltolain kategorioihin ja sitä kautta kunnan ja lääninhallituksen valvonnan piiriin. Erityisesti asiakkaan edun ja oikeusturvan toteutumisen sekä myös valvonnasta vastuussa olevien viranomaisten kannalta säännösten hajanaisuus on ongelmallista.

Terveydenhuollossa säännökset yksityisen toiminnan valvonnasta ovat erillisessä yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa. Terveydenhuollossa yksityisen toiminnan valvonta on lainsäädännön perusteella tiukempaa kuin sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollon lainsäädännössä ei ole yhtenevästi säädetty yksityisten palvelujen yleisistä toimintaedellytyksistä. Lisäksi erot terveydenhuollon ja sosiaalihuollon perinteessä, ammattihenkilökunnan rakenteessa ja määrässä sekä koko toimintakulttuurissa aiheuttavat tosiasiallisia eroja. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tehdään paljon yhteistyötä, joten käytännön toimivuuden edistämiseksi sosiaalihuoltoa koskevien valvontasäännösten tulisi lähentyä terveydenhuollon vastaavia säännöksiä.

Eräänä olennaisena erona sektoreiden välillä on erilaisuus ammatinharjoittamisen valvonnassa. Terveydenhuollon ammattihenkilöstön osalta käytössä on laillistus- ja rekisteröintimenettely, joka perustuu terveydenhuollon ammattihenkilöstöstä annettuun lakiin. Sosiaalihuollossa on kunnan tai kuntayhtymän henkilöstön kelpoisuusehdoista säädetty sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetulla asetuksella (804/92), jäljempänä kelpoisuusehtoasetus. Perhehoitajien kelpoisuusehdoista koskevat säännökset ovat sosiaalihuoltolaissa ja perhehoitajalaissa. Kelpoisuusehdot koskevat yksityissektorilla kuitenkin vain kunnan ostopalveluja. Näin ollen yksityisessä sosiaalihuollossa ei ole kattavaa ammattihenkilöstön etukäteistä valvontaa. Myöskään vastaavaa jälkikäteistä puuttumista ammatinharjoittamiseen kuin terveydenhuollossa ei ole sosiaalihuollossa. Selvitys sosiaalihuollon ammatinharjoittamislainsäädännön tarpeesta on vireillä.

Yksityistä sosiaalihuoltoa valvovat lääninhallitus ja kunnat. Yksityistä terveydenhuoltoa valvoo lääninhallitus. Kunnan ja lääninhallituksen välinen toimivaltajako yksityisten palvelujen valvonnassa on nykyisten säännösten perusteella epäselvä. Vaikka kunnalla tosiasiallisesti voi olla paremmat mahdollisuudet saada tietoa alueellaan toimivan yksityissektorin epäkohdista, ei yksityissektorin valvontaa sinällään voida pitää kunnan perustehtäviin kuuluvana. Toisaalta ostopalvelujen laadun valvonta kuuluu ostajalle.

Valtionosuusuudistuksen ja uuden kuntalain myötä kuntien itsehallinnollinen asema on vahvistunut. Kuntien harkintavallan li-

sääntyessä ovat paikkakuntakohtaiset erot kasvaneet sosiaalipalveluissa laman aikana. Kuntien nopeasti kiristynyt talous osana koko kansantalouden kriisiä on vaatinut myös kuntien tehtävien ja velvoitteiden uudelleen arviointia. Kunnan on käytettävä joustavasti hyväksi kaikkia palvelujen tuottajia, sekä julkisia että yksityisiä. Tärkeintä asiakkaiden kannalta olisi turvata palvelujen saatavuus ja varmistaa niiden laatu riippumatta asuinpaikasta, taloudellisesta asemasta ja esimerkiksi asiakkaan sukupuolesta, rodusta tai kulttuuritaustasta.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on selkeyttää yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevat säännökset. Erityisesti asiakkaan aseman turvaamiseksi ja palvelujen laadun varmistamiseksi yksityisen toiminnan lisääntyminen sosiaalipalveluissa edellyttäisi viranomaisvalvonnan tehostamista. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnan tulisi nivoutua osaksi yleistä sosiaalitoimen valvontajärjestelmää. Viranomaisten valvonnan tulisi ennen kaikkea olla yhteistyötä ja vuorovaikutusta yksityisten palvelujen tuottajien kanssa. Informaatio-ohjaukseen ja koulutukseen tulisi kiinnittää huomiota.

Palvelujen tason turvaamiseksi niille olisi luotava riittävän kattava valvonta. Tämä edellyttäisi, että yksityisistä sosiaalipalveluista ympärivuorokautiset toimintayksiköt tarvitsisivat luvan toiminnalleen. Palvelutoiminnalle luvan myöntävä viranomainen voisi siten arvioida, ovatko henkilökunnan määrä ja koulutustaso sekä toimitilat ja välineet asianmukaisia ottaen huomioon toiminnan laatu ja laajuus. Yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavan henkilöstön on täytettävä samat kelpoisuudet kuin kunnan tai kuntayhtymän sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vastaavissa tehtävissä vaaditaan tai perhehoidon ollessa kyseessä perhehoitajilta vaadittavat kelpoisuusehdot.

Luvan myöntävällä viranomaisella olisi mahdollisuus estää sellainen sosiaalihuollon ympärivuorokautinen palvelujen tarjonta, joka ei täyttäisi toiminnalle asetettuja vaatimuksia tai olisi muutoin asianmukaista. Laadunvarmistus pyrkisi kehittämään mekanismeja, joilla voitaisiin jo ennakolta minimoida heikkolaatuisten palveluiden tuottaminen.

Valvonnan organisointivaihtoehdoista eh-

dotetaan valittavaksi lääninhallitukset. Lääninhallituksille kuuluu nykyisinkin yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta eli niillä on kokemusta valvonnasta. Niillä on myös alueellista asiantuntemusta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Ympärivuorokautisen toiminnan luvan antaisi lääninhallitus.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Viranomaisilla on jo entuudestaan velvollisuus yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaan. Lain säännökset selkeyttävät tätä velvollisuutta. Uusille yksityisille palveluntuottajille koulutuskustannuksia saattaa syntyä jonkin verran silloin, kun aiotun toimintayksikön henkilöstö on vailla kelpoisuusehtoasetuksen edellyttämää koulutusta. Lakiehdotuksessa olevan siirtymäsäännöksen mukaan toiminnassa olevan yksikön henkilöstö on kuitenkin lain voimaan tultua edelleen kelpoinen tehtäväänsä. Lisäksi luvan hakemisesta ympärivuorokautiseen toimintaan aiheutuu palvelun tuottajalle vähäiksi katsottavia kustannuksia.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Ehdotettu laki selkeyttäisi valvontaviranomaisten toimivaltajakoa, jolloin resurssien päällekkäiseltä käytöltä välttyttäisiin. Esitys selkeyttää myös informaatio-ohjausta. Ehdotus lisää vähäisessä määrin lääninhallitusten tehtäviä siltä osin kuin on kysymys lupien myöntämisestä ja palvelujen tuottajien rekisterin ylläpidosta. Henkilöstövoimavarojen lisäystarvetta muutos ei kuitenkaan aiheuta. Toisaalta jälkikäteisvalvontaan liittyvät tehtävät vähenevät uudistuksen myötä.

4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Esitykseen sisältyvät ehdotukset parantaisivat yksityisiä sosiaalipalveluja käyttävien asiakkaiden asemaa. Erityisesti vanhusten, kehitysvammaisten ja alaikäisten asiakkaiden asema paranisi. Esityksen asiakaslähtöisyys toisi henkilökunnan toiminta- ja ajattelutavan

perustaksi asiakkaan tarpeet, toiveet ja odotukset sellaisina kuin asiakas ne ilmaisee. Palvelujen laadun parantuminen vaikuttaisi asiakkaiden asemaan myönteisesti.

5. Asian valmistelu

Valtion tilintarkastajat ovat kertomukseensa vuodelta 1992 todenneet, että mitkään syyt eivät puolla sitä, että sosiaalihuollon laitospalveluja tuottavien yksityisten palvelujen tuottajien valvonta on heikommin järjestetty kuin terveydenhuollon puolella. Näiden laitosten asiakkailta ja heidän omaisillaan on oikeus edellyttää, että riittävällä tavalla varmistetaan yhteiskunnan varoin tuotettavien palvelujen asianmukaisuus.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti syyskuussa 1993 palvelulainsäädäntöprojektin, jonka tehtävänä oli laatia perusselvitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulainsäädännön uudistamiseksi. Perusselvitys valmistui joulukuussa 1993 (palvelulainsäädäntöprojektin raportti 8.12.1993).

Perusselvityksestä annettujen lausuntojen mukaan pidettiin tärkeänä saada yksityisiä sosiaalipalveluja koskevat säännökset samalle tasolle kuin yksityisen terveydenhuollon säännökset. Yksityisen toiminnan lisääntymisen katsottiin edellyttävän viranomaisvalvonnan tehostamista.

Perusselvityksestä saatujen lausuntojen pohjalta yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevaa lainvalmistelua jatkettiin virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä.

Valmistelun aikana on järjestetty yksityisen palvelutoiminnan valvontaa koskeva kuulemis- ja keskustelutilaisuus, johon kutsuttiin asiakas-, palveluntuottaja- ja työmarkkinajärjestöjen sekä kunta-alan etujärjestön edustus. Luonnoksista on pidetty myös lääninhallitusten sosiaalitarkastajien kanssa kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia.

Kesäkuussa 1995 lakiluonnoksesta pyydettiin lausunto yhteensä 115 eri viranomaiselta, järjestöltä ja yhdistykseltä. Lausuntoja saapui 102.

Lausuntojen yleisvaikutelmaa voidaan pitää positiivisena, sillä huomattava osa lausunnonantajista kannattaa ja pitää tarpeellisenä yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevan lain säätämistä. Ainoastaan kolme lausunnonantajaa lausuiivat, ettei lain säätäminen ole perusteltua.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevan lakiehdotuksen todettiin paranta-

van asiakkaan asemaa palvelujen käyttäjänä. Lakiehdotus myös tukee lääninhallitusten tehtäviin kuuluvaa peruspalvelujen seuranta- ja arviointitehtävän kehittämistä ja siten osaltaan varmistaa tuotettavien palvelujen laadun.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle on 2 päivänä helmikuuta 1996 annettu hallituksen esitys laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/95 vp.). Esityksessä ehdotetaan muun muassa hallintolainkäyttöä koskevien keskeisten säännösten kokoamista yhteen lakiin, sääntelyn täydentämistä ja tarkistamista sekä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain sekä ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain kumoamista. Ehdotetun lainsäädännön mukaan yleisenä ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimena olisi lääninoikeus. Lait on ehdotettu tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 1996. Ehdotetun lain muutoksenhakua koskeva 20 §:n säännös on eduskunnassa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen periaatteiden mukainen siltä osin kuin on kysymys muutoksenhausta lääninoikeuteen. Pykälässä on jatkovalituksen osalta viittaus voimassa olevaan lainsäädäntöön, joten sitä tulisi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön tultua hyväksytyksi vastaavasti tarkistaa.

Eduskunnalle on tarkoitus antaa erikseen esitys laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ase-

masta ja oikeuksista. Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeusturvaa parannettaisiin sekä asiakkaan ja sosiaalihuollon henkilöstön vuorovaikutusta ja yhteistyötä selkeytettäisiin. Ehdotettava laki täsmentäisi asiakkaan asemaa sekä julkisten että yksityisten sosiaalipalvelujen piirissä, joten sillä olisi merkitystä myös yksityisten palvelujen tuottajien toiminnassa.

6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä ihmisoikeus- ja muita sopimuksia, jotka velvoittavat turvaamaan kaikille kansalaisille määrättyjä oikeuksia. Kansainvälisissä sopimuksissa lähtökohtana on yksilön oikeuksien turvaaminen.

Suomea velvoittavia ihmisoikeussopimuksia ovat muun muassa Yhdistyneissä Kansakuntien piirissä hyväksytyt taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/76) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/76) ja Euroopan neuvostossa hyväksytyt yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus, (SopS 19/90) ja Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43—44/91).

Näissä sopimuksissa on myös yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnan kannalta tärkeitä periaatteita, muun muassa määräykset asiakkaan osallistumisesta ja vaikuttamisesta sekä toiminnan ennakkollisesta ja jälkikäteisestä valvonnasta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Soveltamisala.* Lakia ehdotetaan sovellettavaksi liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla annettaviin sosiaalipalveluihin. Liike- tai ammattitoiminnan tunnusmerkkinä olisi, että sosiaalipalveluja annettaisiin korvausta vastaan ja että tämä korvaus olisi palvelujen tuottajan ainoa tai ainakin pääasiallinen tulonlähde. Korvausta vastaan annettavaa toimintaa olisi myös sellaisten yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien toiminta, jotka eivät määrittele palveluistaan kiinteitä palvelumaksuja mutta jotka vastaanottavat antamansa hoidon tai huolenpidon vastineeksi asiakkaan lahjoituksia tai testamentteja.

Julkista sosiaalipalvelutoimintaa harjoittavat palvelujen tuottajat eivät kuuluisi tämän lain piiriin. Julkisia sosiaalipalveluja tuottavat valtio, kunnat ja kuntayhtymät.

Julkisyhteisöjen perustamien likeyritysten, kuten osakeyhtiöiden, tuottamiin palveluihin sovellettaisiin tätä lakia.

Rajanveto julkisen ja yksityisen toiminnan välillä on usein vaikeaa. Yksityisiä palveluja tuotetaan usein osin julkisen rahoituksen avulla esimerkiksi kunnan ostopalvelutoimintana, osin puhtaasti liiketoimintaperiaatteella. Sosiaalipalveluissa esimerkiksi yleishyödyllisten yhteisöjen tuottamat palvelut, joiden toiminnan rahoitus on osin julkista, muodostavat merkittävän osan yksityisistä palveluista. Tällaiset toimintamuodot kuuluisivat lain soveltamisalan piiriin.

Perhehoitajalain 1 §:n mukaisen toimeksiantosopimuksen perusteella annettava perhehoito ja sosiaalihuoltolain 27 a ja b §:n mukainen omaishoidon tuella järjestettävä hoito jäisivät lain soveltamisen ulkopuolelle. Nämä toimintamuodot rinnastetaan julkisen sektorin itsensä tuottamiin sosiaalipalveluihin. Perhehoitajalaissa on yksityiskohtaisesti säännelty kunnan tai kuntayhtymän ja perhehoitajan välisestä toimeksiantosopimussuh-

teesta. Lain mukaan perhehoidon järjestämisestä vastaavan kunnan tai kuntayhtymän on valvottava toimeksiantosopimussuhteista perhehoitoa ja epäkohtia havaitessaan pyrittävä saamaan aikaan korjaus. Kunta voi myös purkaa toimeksiantosopimuksen välittömästi, jollei puutetta korjata asetetussa määräajassa tai jos puutetta ei voida korjata ilman kohtuutonta vaivaa tai kohtuullisessa ajassa.

Muu kuin perhehoitajalain 1 §:n mukaisen toimeksiantosopimussuhteen perusteella annettava yksityinen perhehoito sen sijaan kuuluisi lain soveltamisalan piiriin. Tällaista perhehoitoa on muu sosiaalihuoltolain 25 §:n mukainen henkilön oman kodin ulkopuolella yksityiskodissa järjestettävä hoito. Kysymys on niin sanotusta ammatillisesta perhehoidosta, jossa perhe yleensä saa pääasialliset tulonsa hoidettavien ammattimaisesta hoitamisesta.

Soveltamisalan ulkopuolella olisivat myös liiketaloudellisesti hoidetut yleispalvelut, esimerkiksi ateria- ja siivouspalvelut, joita tuotetaan muillekin kuin sosiaalipalvelujen asiakkaille. Myös tele- ja turvallisuuspalvelut vanhuksille ja vammaisille jäävät soveltamisalan ulkopuolelle siltä osin kuin ne eivät välittömästi liity sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Asiakkaat voivat näiden palvelujen valvonnassa käyttää kuluttajansuojalain mukaisia menettelyjä.

Yksityisestä terveydenhuollosta annettu laki koskee myös niitä terveydenhuollon palveluja, joita annetaan sosiaalihuollon yksiköissä, esimerkiksi kehitysvammaisten erityishuollon sekä päihdehuollon palveluja tuottavissa laitoksissa. Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain soveltamisalaan kuuluvat yksiköt jäisivät siten lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Vapaaehtoistoiminnalla on tärkeä merkitys suomalaista järjestelmää kehitettäessä. Vapaaehtoistoiminta ei kuitenkaan kuuluisi lain piiriin. Vapaaehtoistoiminta kattaa järjestöjen organisoiman vapaaehtoisen palvelutoiminnan, organisoimattoman omais- ja naapuriavun, keskinäisen avun sekä osittain myös järjestötoiminnan. Vapaaehtoisen palvelutoiminnan olennaisena piirteenä pidetään pal-

kattomuutta. Vapaaehtoistoiminnan perimmäisenä pyrkimyksenä on organisoidun toiminnan sijasta, ilman välikäsiä tapahtuva toinen toisensa auttaminen ja ihmisten välisen vuorovaikutuksen lisääntyminen. Kulkorvaukset vapaaehtoistoiminnassa eivät vielä täytä korvausta vastaan harjoitettavan toiminnan ja siten lain soveltamisalaan kuuluvan toiminnan tunnusmerkistöä.

Lain säännöksiä sovellettaisiin yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaan siltä osin kuin siitä ei ole lailla toisin säädetty. Säännöksiä on sosiaalihuoltolaissa ja erityislaeissa, muun muassa lastensuojelulaissa, lasten päivähoitosta annetussa laissa, kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa, päihdehuoltolaissa sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/87).

2 §. *Määritelmät.* Sosiaalipalvelujen määritelmässä on otettu huomioon erilaisia sosiaalialan toimintoja. Määritelmä on avoin ja joustava, joten lain piiriin voitaisiin tarvittaessa myös sisällyttää sosiaalialan kehityksen mukanaan tuomat uudet palvelualat. Lain soveltaminen ei olisi sidottu sosiaalipalvelujen tuottajan toimintayksikköön, vaan sosiaalipalveluita voitaisiin antaa myös esimerkiksi asiakkaan kotona.

Sosiaalihuoltolain 17 §:ssä on määritelty sosiaalipalveluiksi sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito ja omaishoidon tuki. Sosiaalipalveluja ovat myös lasten päivähoitopalvelut ja muut sosiaalitoimen erityispalvelut kuten lastensuojelu, vammaispalvelut, kehitysvammaisten erityishuolto ja päihdehuolto. Nämä palvelut kuuluisivat myös ehdotetun lain määrittelyn piiriin.

Toimintayksiköllä tarkoitettaisiin asiakkaan oman kodin ulkopuolista toiminnallista kokonaisuutta, jossa annetaan yksityisiä sosiaalipalveluja. Myös yksityiskoti, jossa annetaan perhehoitoa, voi olla toimintayksikkö.

2 luku. Yksityisten sosiaalipalvelujen järjestäminen

3 §. *Toimintaedellytykset.* Pykälässä määritellään yksityisille sosiaalipalveluille asetettavat yleiset vaatimukset. Toiminnan asianmukaisuuden ja palvelujen laadun varmistamiseksi henkilökunnan määrälle ja koulutustasolle sekä toimintayksikön toimintavälineille ja toimitiloille asetettaisiin vaatimuksia. Palvelutoiminnalle asetettavat edellytyk-

set on määritelty väljästi, jotta ne mukautuisivat joustavasti eri aikojen vaatimuksiin. Yleisten vaatimusten tulisi soveltua moniin eri toimintoihin, koska toimintayksiköiden koko ja toiminnat vaihtelevat. Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset olisivat samat kuin mitä kunnan ja kuntayhtymän sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vastaavissa tehtävissä vaaditaan. Kelpoisuusehdoista on säädetty kelpoisuusehtoasetuksessa. Asetuksessa kunnan tai kuntayhtymän työntekijältä edellytetään tehtävästä riippuen lukuun ottamatta sosiaalityöntekijöitä ja yksikön hallinnollista henkilöstöä tehtävään soveltuva vähintään koulu- tai opistoasteista sosiaalitytai terveydenhuoltoalan tutkintoa taikka muun alan ammatillista tutkintoa (4 ja 5 §). Näitä ovat muun muassa kotiapulustaja, perhepäivähoitaja, laitos- ja hoitoapulaiset. Kelpoisuusehtoasetuksen 6 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin vaaditaan tehtävään soveltuva koulutus. Tehtävään soveltuvan koulutuksen sisällön arviointi on työnantajan harkinnassa oleva asia.

Siltä osin kuin ehdotettua lakia sovelletaan perhehoitoon, perhekodin henkilöstön on täytettävä sosiaalihuoltolain 26 a §:n 2 momentissa säädetty kelpoisuus. Sosiaalihuoltolain 26 a §:n 2 momentissa on edelleen viittaus perhehoitajalain 1 §:n 2 ja 3 momenttiin. Perhehoitajalain 1 §:n 2 momentin mukaan perhehoitajaksi voidaan hyväksyä henkilö, joka koulutuksensa, kokemuksensa tai henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella on sopiva antamaan perhehoitoa. Lain 1 §:n 3 momentin mukaan 2 momentissa säädetyn lisäksi vaaditaan sosiaalihuoltolain 26 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, että ainakin toisella hoitopaikassa asuvista hoito- ja kasvatustehtäviin osallistuvista henkilöistä on tehtävään soveltuva koulutus ja riittävä kokemus hoito- tai kasvatustehtävissä. Sosiaalihuoltolain 26 a §:n 2 momentin mukaan voidaan perhekodissa hoitaa samanaikaisesti enintään seitsemää henkilöä, jos perhekodissa annettavasta hoidosta, kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta vastaa vähintään kaksi hoitopaikassa asuvaa henkilöä, joista ainakin toisella on perhehoitajalain 1 §:n 3 momentissa ja toisella sanotun pykälän 2 momentissa säädetty kelpoisuus.

Asiakaslähtöisyys yksityisissä sosiaalipalveluissa edellyttäisi toimintamahdollisuuksien ennakoimista. Asiakaslähtöisyydellä tarkoitetaan sitä, että henkilökunnan toiminta- ja ajattelutavan perustana ovat asiakkaan tar-

peet, toiveet ja odotukset sellaisina kuin asiakas ne ilmaisee. Tavoitteena olisi palveleminen asiakkaan esille tuomien lähtökoh- tien mukaan, ei auttajan tai organisaation sanelemista tarpeista.

Kuntien toiminnassa laadun huomioon otamisella on jo pitkä perinne. Aikaisemmin useiden kunnan tuottamien palvelujen laatuvaatimukset määriteltiin lainsäädännössä tai valtion viranomaisten antamissa yksityiskoh- taisissa määräyksissä. Laatu ymmärrettiin 1970-luvulle asti tuotteen virheettömyytenä, ennalta asetettujen vaatimusten mukaisena laatuna. Myöhemmin 1980-luvulla pyrittiin tuottamaan asiakkaiden haluamia, heidän käyttöönsä soveltuvia tuotteita ja palveluita. Tämän vuosikymmenen tuotteelta ja palvelulta vaaditaan, että se myös tyydyttää asiaka- sta.

Palvelun laatu ei kuitenkaan ole yksiselit- teinen käsite. Laadulla ymmärretään asiak- kaan tarpeiden huomioon ottamista ja palve- lujen kehittämistä niiden perusteella. Palve- lujen laatuvaatimukseen vaikuttavat palvelu- jen rahoittajat, asiakkaat ja työntekijät.

Myös asiakkaan kotona annettaviin yksi- tyisiin sosiaalipalveluihin tulisivat sovelletta- vaksi henkilöstön kelpoisuusvaatimukset. Asiakkaan kotiin lähetettävän, yksityisiä palve- luja antavan henkilöstön lukumäärä tulisi olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja hoidet- tavien lukumäärään nähden. Näin voitaisiin myös kotona annettavissa palveluissa var- mistaa palvelujen laatu.

Asiakkaan tarpeiden huomioimiseksi ja tyydyttämiseksi sekä laadun varmistamiseksi palvelujen tulisi perustua asiakkaalle tehtä- vään yksilöpäätökseen eli hallintopäätökseen tai asiakkaan ja palvelujen tuottajan väliseen sopimukseen. Hallintopäätökseen tai sopi- mukseen liittyisi tarvittaessa yhdessä asiaka- kan kanssa laadittu palvelu-, hoito- tai muu vastaava suunnitelma. Sosiaalipalveluiden alalla eri lait velvoittavat jo nykyisin työnteki- jöitä laatimaan yhdessä asiakkaan kanssa suunnitelman siitä, mihin toiminnan aikana pyritään ja kuinka tavoitteen saavuttamiseksi edetään. Eri laeissa suunnitelmilla on eri nimiä: huoltosuunnitelma, palvelu- ja hoito- suunnitelma, kuntoutussuunnitelma ja niin edespäin. Tärkein tavoite suunnitelman ni- mestä riippumatta on saada asiakas ja työn- tekijä sitoutumaan yhteiseen prosessiin. Suunnitelmaa voitaisiin toiminnan edistyessä muuttaa joustavasti asiakkaan tarpeiden mu- kaan. Asiakkaalla ja sosiaalipalvelujen

tuottajalla sekä henkilöstöllä tulisi olla luottamuksellinen vuorovaikutussuhde. Toi- minnan tulisi olla tavoitteellista ja jäntevästi etenevää.

4 §. *Palvelujen vastuuhenkilö.* Ehdotuksen mukaan kaikilla yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavilla toimintayksiköillä tulisi olla palve- lujen vastuuhenkilö. Palvelujen vastuuhen- kilön tulisi olla sellaisessa yhteydessä palve- lutoiminnan toteuttamiseen, että hän voisi käytännössä tosiasiallisesti huolehtia näistä velvoitteista ottaen huomioon toiminnan laa- tu ja laajuus. Nimellinen vastuuhenkilö ei täyttäisi vastuuhenkilölle asetettavia vaati- muksia.

Vastuuhenkilö vastaisi siitä, että palvelu- toiminta täyttää sille asetetut vaatimukset eli hän vastaisi muun muassa siitä, että sosiaali- palvelujen antamiseen on palvelujen tarpee- seen ja asiakkaiden lukumäärään nähden riittävästi henkilöstöä, jonka koulutustaso ja ammattitaito mahdollistavat korkeatasoisten palvelujen antamisen. Vastuuhenkilö vastaisi myös siitä, että toiminnan edellytykset muil- takin osin täyttyvät.

Vastuuhenkilö nimettäisiin toiminnan aloittamisilmoituksessa tai lupahakemukses- sa. Vastuuhenkilön vaihtumisesta olisi myös ilmoitettava valvontaviranomaiselle, joita olisivat lääninhallitukset luvanvaraisen ja kunnat ilmoituksenvaraisen toiminnan osalta.

5 §. *Lupa ympärivuorokautiseen toiminta-* Ehdotuksen mukaan jatkuvaan ympäri- vuorokautiseen yksityiseen sosiaalipalvelu- toimintaan tarvittaisiin lääninhallituksen lu- pa. Lupamenettelyä on pidettävä tarkoituk- senmukaisena toiminnan asianmukaisen ta- son varmistamiseksi ja ympärivuorokautises- sa hoidossa olevien asiakkaiden aseman ja oikeuksien turvaamiseksi. Ympärivuorokau- tisessa hoidossa on useimmiten kehitysvam- maisia, vanhuksia ja lapsia. Nämä asiakas- ryhmät ovat usein erityisen suojelun tarpees- sa eivätkä aina kykene itse riittävästi il- maisemaan tahtoaan ja tarpeitaan. Sen takia erityisesti edellä mainituille ryhmille annet- tavien sosiaalipalvelujen toimintaedellytysten ennakkovalvonta olisi tärkeää jo ennen toi- minnan aloittamista, jotta palveluissa toteu- tuisi asiakkaan toiveiden, tarpeiden ja mieli- piteiden huomioon ottaminen, vaikka asiak- kaat eivät aina voisi itse täysin asiaansa il- maista.

Ehdotuksen mukaan lääninhallituksen tulisi tarkastaa ympärivuorokautiseen sosiaalipal- velutoimintaan käytettävien toimintayksiköi-

den toimintaedellytysten asianmukaisuus ennen toiminnan aloittamista. Lääninhallitus voisi 12 §:ssä mainituin tavoin pyytää kunnan sosiaalihuollosta vastaavaa toimielintä tarkastamaan toimintayksikön.

Lupa myönnettäisiin kirjallisesta hakemuksesta ja siitä tulisi ilmetä palvelujen tuottajan toimiala ja toiminnan laajuus. Lupaa haettaisiin sen läänin lääninhallitukselta, jonka alueella palveluja annetaan. Jos palvelujen tuottajalla olisi toimitiloja useamman läänin alueella, kukin lääninhallitus olisi toimivaltainen alueellaan tapahtuvasta ympärivuorokautisesta sosiaalipalvelutoiminnasta.

Yksityisen lastensuojelulaitoksen lupamenettelyssä noudatetaan lastensuojelulain 33 §:n säännöksiä.

6 §. *Ilmoitus toiminnasta.* Ehdotuksen mukaan muun kuin ympärivuorokautista palvelutoimintaa harjoittavan yksityisen palveluntuottajan tulisi ennen toiminnan käynnistymistä tehdä ilmoitus sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Ilmoitus tulisi tehdä myös toiminnan olennaisesta muuttamisesta tai lopettamisesta. Ilmoituksesta tulisi ilmetä palvelujen tuottajan toimiala ja toiminnan laajuus.

Olennaisena muutoksena olisi pidettävä toimintatavassa tai toiminnan laajuudessa tapahtuvia muutoksia silloin, kun ne vaativat henkilöstön määrän huomattavan lisäyksen tai vähenemisen tai henkilöstön rakennemuutoksen. Myös täysin uusiin toimitiloihin siirtyminen olisi aina toiminnassa tapahtunut olennainen muutos.

Yksityisen palveluntuottajan, joka on hakenut lupaa ympärivuorokautiselle toiminnalleen, ei enää tarvitsisi erikseen tehdä ilmoitusta muusta yksityisestä sosiaalipalvelutoiminnasta. Lupahakemuksessa tulisi selvittää sosiaalipalvelujen kokonaistoiminnan laatu ja laajuus. Lupahakemuksen jälkeen aloitettavista uusista toiminnoista tulisi kuitenkin tehdä 6 §:n mukainen ilmoitus.

7 §. *Yksityisten palvelujen tuottajien rekisteri.* Lääninhallituksen ylläpitämän rekisterin tarkoituksena olisi se, että sosiaalipalvelujen kehittämistä ohjaavat viranomaiset saisivat tarvittavat tiedot yksityisten sosiaalipalvelujen laajuudesta ja toimintamuodoista. Myös asiakkaiden tiedonsaanti lisääntyisi, koska he voisivat samasta rekisteristä saada tietoja läänin alueen kunnissa toimivista yksityisten sosiaalipalveluiden tuottajista ja niiden toimialoista. Palvelujen tuottajat hyötyisivät rekisteristä siten, että asiakkaat saisivat parem-

min tietoa eri palveluvaihtoehdoista.

3 luku. Valvonta

8 §. *Valvontaviranomaiset.* Asianomaisella ministeriöllä olisi yleinen ohjaus ja valvonta myös yksityisten sosiaalipalvelujen osalta. Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/95) 24 §:n mukaan sosiaali- ja terveystieteiden koulutus- ja terveysministeriön toimialaan. Viranomaisten keskinäisten toimivaltasuhteiden selkeyttämiseksi olisi luvanvaraisten sosiaalipalvelujen valvonta ensi sijassa lääninhallituksilla, koska lääninhallitukset antaisivat myös luvan toiminnalle.

Lääninhallitus seuraisi palvelutoiminnassa tapahtuvaa kehitystä. Lääninhallituksille kuuluu myös yksityisen terveydenhuollon toimintayksiköiden valvonta (L yksityisestä terveydenhuollosta 13 §) ja ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja tuottavat toimintayksiköt ovat monessa suhteessa rinnastettavissa terveydenhuollon luvanvaraisiin yksiköihin. Näin ollen lääninhallituksen rooli yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa muodostuisi muita valvontaviranomaisia merkittävämmäksi.

Ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvien palvelujen valvonta olisi sillä kunnalla, jossa palveluja annetaan. Paikallisena valvontaviranomaisena toimisi kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin, jolta lääninhallitus voisi myös 12 §:n mukaan pyytää kunnan toimintayksikön tarkastamista. Toimielimen päätösvaltaa voidaan johtosäännöllä tai vastaavalla siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille. Johtosäännöllä toteutetusta päätösvallan siirrosta on erotettava sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan kiireellisiä tapauksia koskeva toimivalta. Tämä toimivalta perustuu välittömästi sosiaalihuoltolakiin. Toimielimen määräämällä johtavalla sosiaalihuollon viranhaltijalla on oikeus toimielimen vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti päättää kiireellisissä tapauksissa toimielimen puolesta myös valvontaan liittyvistä kysymyksistä.

9 §. *Valvonnan sisältö.* Viranomaisten ja yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan tulisi toimia yhteistyössä. Yhteistyöllä sekä ohjauksen ja neuvonnan avulla voitaisiin monia kysymyksiä ratkaista siten ennakolta. Valvontaviranomaisten tulisi kiinnittää enemmän huomiota informaatio-ohjaukseen, koulutukseen sekä keskinäiseen vuorovaikutukseen yksityisen palvelujen tuottajan kanssa.

Toimintayksikön tulisi täyttää jatkuvasti toimintaedellytykset.

10 §. *Toimintakertomus.* Ehdotuksen mukaan ympärivuorokautiseen sosiaalipalveluun luvan saaneen palvelujen tuottajan olisi annettava toiminnastaan kertomus lääninhallitukselle. Toimintakertomuksessa tulisi esittää erityisesti aikaisempaan toimintaan verrattuna tapahtuneet muutokset. Lääninhallitus valvoisi muun ohella näiden kertomusten avulla palvelujen tuottajan toimintaa ja tarvittaessa voisi antaa neuvoja ja ohjeita tai 16 §:n nojalla antaa määräyksen puutteellisuuden poistamiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Lääninhallitus antaisi toimintakertomukset tiedoksi niille kunnille, joiden alueella palveluja annetaan.

11 §. *Tiedonsaantioikeus.* Ehdotuksen mukaan sosiaalipalvelujen tuottaja olisi valvontaviranomaisten pyynnöstä velvollinen maksutta antamaan näille valvontatehtävän suorittamista varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Tietojen saantia rajoittaisi kuitenkin vaitiolovelvollisuus. Asiakkaan salassa pidettävien tietojen luovutus ei olisi kuitenkaan mahdollista ilman siihen oikeuttavaa perustetta.

12 §. *Tarkastusoikeus.* Valvontaviranomaisen tehtävän mahdollistamiseksi sillä olisi oikeus päästä yksityiseen sosiaalipalveluyksikköön. Lääninhallitus voisi pyytää sen kunnan sosiaalihuollosta vastaavaa toimielintä, jonka alueella toiminta tapahtuu, tarkastamaan toimintayksikön. Kunnan toimielimen olisi ilmoitettava lääninhallitukselle tietoonsa tulleet puutteellisuudet tai epäkohdat.

13 §. *Virka-apu.* Poliisi olisi velvollinen antamaan virka-apua ehdotetun lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanemiseksi. Virka-apu tulisi kysymykseen esimerkiksi silloin, kun olisi kysymys yksikön toiminnan keskeyttämisestä, tilojen tai laitteiden käytön kieltämisestä tai kun viranomaisen tulisi saada käyttöönsä asiakirjoja tai sen tulisi päästä palveluyksikköön.

4 luku. Vaitiolovelvollisuus

14 §. *Yksityisen palvelujen tuottajan vaitiolovelvollisuus.* Asiakkaan aseman turvaamiseksi olisi yksityisellä palvelujen tuottajalla, hänen henkilöstöllään sekä muilla palvelujen tuottajan tiloissa toimivilla tai sen tehtäviä muulla suorittavilla henkilöillä vai-

tiolovelvollisuus asiakkaan asioista ja häntä koskevien asiakirjojen sisältämistä tiedoista. Vaitiolovelvollisuus säilyisi palvelussuhteen tai tehtävän päätyttyäkin.

Vaitiolovelvollisuus kuitenkin väistyy, jos asia tulisi ilmaista sille, jolla viran puolesta on oikeus saada asiasta tieto. Säännös vastaa asiallisesti nykyistä sosiaalihuoltolain 57 §:ssä säädettyä salassapitovelvollisuutta.

15 §. *Virkamiehen vaitiolovelvollisuus.* Säännöksellä pyritään estämään virkamiehen tai julkisyhteisön työntekijän hallussa olevan liike- tai ammatillisuudeksi katsottavan tiedon siirtyminen epäasiallisella tavalla joko toiselle elinkeinonharjoittajalle tai muulle henkilölle, jolla voisi olla hyötyä kysymyksessä olevasta tiedosta, tai tällaisen salaisuuden käyttäminen virkamiehen omaksi hyödyksi. Liikesalaisuudella tarkoitetaan asiaa tai seikkaa, jonka salassa pysymisellä on merkitystä sen yrityksen elinkeinotoiminnalle, jonka hallussa liikesalaisuus on.

Säännöksellä pyritään turvaamaan yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan asema. Vaitiolovelvollisia olisivat kaikki ne lain mukaiseen ohjaus- ja valvontatoimintaan osallistuvat virkamiehet, jotka ovat valvontatehtäviä suorittaessaan saaneet tietoja elinkeinonharjoittajan liike- tai ammatillisuudesta tai taloudellisesta asemasta taikka henkilökohdallisista oloista.

5 luku. Määräykset, pakkokeinot ja seuraamukset

16 §. *Määräykset ja pakkokeinot.* Jos valvontaviranomaiset havaitsevat, ettei yksityinen sosiaalipalvelujen tuottaja ole täyttänyt ilmoitus- tai luvanhakovelvollisuuttaan tai jos sosiaalipalvelujen järjestämisessä on puutteellisuuksia tai epäkohtia, on lääninhallituksen annettava määräys ilmoituksen antamiseksi, luvan hakemiseksi tai puutteellisuuksien tai epäkohtien korjaamiseksi. Samalla olisi asetettava määräaika, jolloin toimenpiteiden tulisi olla suoritettuina.

Mikäli yksityisen sosiaalipalvelujen tuottaja ei määräaikaan mennessä olisi voinut tai halunnut täyttää ilmoitus- tai luvanhakovelvollisuuttaan tai korjata tai poistaa puutteita tai epäkohtia, lääninhallitus voisi puuttua toimintaan 17 §:n mukaisin keskeyttämis- tai kieltopäätöksin tai se voisi 18 §:n mukaisesti peruuttaa ympärivuorokautisen yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan toimiluvan.

Lääninhallitus voisi asettaa päätöksensä

tehosteeksi uhkasakon.

17 §. *Keskeyttäminen ja kieltö.* Lääninhallitus voisi keskeyttää yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan toiminnan, silloin kun toiminnan järjestämisessä olisi menetelty säännösten tai määräysten vastaisesti. Lääninhallitus voisi keskeyttää toiminnan myös osittain. Myös toimintayksikön tai sen osan käyttö voidaan kieltää puutteellisuuden tai epäkohdan korjaamisen ajaksi.

Luvattomasti harjoitettuun toimintaan voitaisiin soveltaa pykälän säännöksiä.

18 §. *Luvan peruuttaminen.* Lääninhallitus voisi peruuttaa ympärivuorokautiseen sosiaalipalvelujen antamiseen myöntämänsä luvan silloin, kun palveluja annettaessa on olennaisesti toimittu lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti. Säännösten tai määräysten vastaisen toiminnan olennaisuuden arvioinnissa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota toiminnan kokonaisvaihtokukseen.

19 §. *Vaitiolovelvollisuuden rikkominen.* Rikoslain uudistuksen myötä rangaistussäännökset erityislaeissa säädetyistä vaitiolovelvollisuuden rikkomuksista ovat rikoslain 38 ja 40 luvussa. Rikoslain uudistus tuli voimaan syyskuun 1 päivänä 1995.

6 luku. Muutoksenhaku ja täytäntöönpano

20 §. *Muutoksenhaku.* Muutosta lääninhallituksen päätökseen haettaisiin lääninoikeudelta. Eduskunnassa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi mukaan yleisenä ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimena olisi lääninoikeus. Ehdotettu pykälä on tämän periaatteen mukainen. Lääninoikeuden päätökseen haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siinä järjestyksessä kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) säädetään. Mikäli hallintolainkäyttöä koskeva esitys hyväksytään ehdotetussa muodossa ja muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki kumotaan, tulee säännöstä tarkistaa tältä osin. Uhkasakon asettamisesta ei kuitenkaan erikseen saisi valittaa.

21 §. *Täytäntöönpano.* Ehdotuksen mukaan valitus ei olisi esteenä toiminnan keskeyttämisestä tai luvan peruuttamisesta taikka huoneiston tai sen osan sekä laitteen käytön kieltämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanolle, silloin kun asiakkaiden turvallisuuden takia on välttämätöntä saada päätökset

täytäntöön. Lääninhallitus voisi päätöksessään todeta, että se olisi heti täytäntöönpantava. Muutoksenhakuviranomainen voisi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai keskeyttää sen. Ehdotettu pykälä vastaa tältä osin muutoksenhausta hallintoasioissa annettua lakia.

7 luku. Erinäiset säännökset

22 §. *Tarkeimmat säännökset.* Säännös sisältäisi valtuutuksen antaa tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta asetuksella.

23 §. *Voimaantulo.* Pykälän 1 momentti sisältää voimaantulosäännöksen. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

24 §. *Kelpoisuutta koskeva siirtymäsäännös.* Lain voimaan tullessa toiminnassa olevien yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien palveluksessa olevat henkilöt olisivat edelleen kelpoisia tehtäviinsä.

25 §. *Luvan hakemista koskeva siirtymäsäännös.* Toiminnassa olevien yksityisten palvelujen tuottajien olisi lain voimaantulosta kuuden kuukauden kuluessa haettava lupa tai tehtävä ilmoitus. Lastensuojelulain 33 §:ssä tarkoitetun luvan haltijan ei kuitenkaan tarvitsisi erikseen lain perusteella hakea lupaa.

1.2. Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta

26 §. Pykälän 1 momentissa määritellään, mitä perhekodilla tarkoitetaan. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ehdotetun lain mukaan ympärivuorokautiset yksityiset sosiaalipalvelut edellyttäisivät toiminnan aloittamiseen lääninhallituksen lupaa. Lakia ei kuitenkaan sovellettaisi perhehoitajalain 1 §:n mukaisen toimeksiantosopimuksen perusteella annettavaan perhehoitoon. Perhekotia koskevaa määritelmää on tämän vuoksi täydennettävä siten, että perhekodilla tarkoitetaan sekä lääninhallituksen luvan saanutta että perhehoitajalaissa tarkoitettua kunnan tai kuntayhtymän hyväksymää yksityiskotia, jossa annetaan perhehoitoa. Nimi ke kuntainliitto on muutettu kuntayhtymäksi.

Pykälän 3 momentissa oleva perhehoitajalain säädöskokoelmanumero ehdotetaan poistettavaksi, koska se mainitaan jo 1 momentissa.

43 ja 44 §. Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta korvaa sosiaalihuoltolain 43 ja 44 §:n, joissa on säännökset yksityisen

sosiaalihuollon valvonnasta. Sosiaalihuoltolain 43 ja 44 § ehdotetaan kumottaviksi.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annettavan lain 22 §:n nojalla annettaisiin asetus yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta. Asetuksessa olisivat tarkemmat säännökset ainakin ilmoituksessa sekä lääninhallitukselle tehtävässä lupahakemuksessa vaadittavista tiedoista, lupa-asian käsittelystä ja lupapäätöksestä, toiminnan keskeyttämisestä ja kiellosta, luvan peruuttamisesta ja rekisterinpidosta.

3. Voimaantulo

Ehdotetut lait eivät voimaan tullessaan olennaisesti muuttaisi nykykäytäntöä lukuunottamatta ympärivuorokautisia palveluja järjestäviä toimintayksiköitä, jotka ehdotetun yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annettavan lain 25 §:n mukaan joutuisivat hakemaan luvan toiminnalleen kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Lakien täytäntöönpano vaatii koulutusta ja tiedottamista. Lakien täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin voitaisiin kuitenkin ryhtyä jo ennen kuin ne tulevat voimaan. Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on ne hyväksynyt ja ne on vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Säännökset

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan yksityisiin sosiaalipalveluihin, joita palvelujen tuottaja antaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla, jollei lailla toisin säädetä. Lakia sovelletaan myös julkisyhteisöjen perustamien liikeyritysten tuottamiin sosiaalipalveluihin.

Tätä lakia ei sovelleta valtion, kunnan tai kuntayhtymän tuottamiin sosiaalipalveluihin, perhehoitajalain (312/92) 1 §:n mukaisen toimeksiantosopimussuhteen perusteella annettavaan perhehoitoon eikä sosiaalihuoltolain 27 a ja b §:ssä tarkoitettuun omaishoidon tuella järjestettävään hoitoon.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *yksityisillä sosiaalipalveluilla* yksityisen henkilön tai yhteisön tuottamia lasten ja nuorten huollon, lasten päivähoiton, vammaisten, kehitysvammaisten, vanhusten tai päihdehuollon palveluja tai muita vastaavia sosiaalihuollon palveluja; sekä

2) *toimintayksiköllä* toiminnallista kokonaisuutta, jossa annetaan asiakkaan oman

kodin ulkopuolella tässä laissa tarkoitettuja palveluja.

2 luku

Yksityisten sosiaalipalvelujen järjestäminen

3 §

Toimintaedellytykset

Yksityisiä sosiaalipalveluja antavassa toimintayksikössä tulee olla riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä toiminnan edellyttämä henkilöstö. Henkilöstön on täytettävä samat kelpoisuudet kuin mitä kunnan tai kuntayhtymän sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vastaavissa tehtävissä vaaditaan. Siltä osin kuin tätä lakia sovelletaan perhehoitoon, perhekodin henkilöstön on täytettävä sosiaalihuoltolain 26 a §:n 2 momentissa säädetty kelpoisuus.

Toimintayksikön tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle, kasvatukselle ja muulle huolenpidolle sopiva. Henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja hoidettavien lukumäärään nähden.

Asiakkaan kotona annettaviin palveluihin sovelletaan 1 ja 2 momentissa mainittuja toimintaedellytyksiä siltä osin kuin on kysymys henkilöstön kelpoisuuksista ja lukumäärästä.

Palvelujen on perustuttava sopimukseen tai hallintopäätökseen, johon tarvittaessa liittyy

yhdessä asiakkaan tai hänen edustajansa kanssa laadittu palvelu-, hoito-, huolto-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma.

4 §

Palvelujen vastuuhenkilö

Yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavalla toimintayksiköllä tulee olla palveluista vastaava henkilö, joka vastaa siitä, että palvelutoiminta täyttää sille asetetut vaatimukset.

Vastuuhenkilö nimetään toiminnan aloittamisilmoituksen tai lupamenettelyn yhteydessä. Vastuuhenkilön vaihtumisesta on ilmoitettava ilmoituksen vastaanottaneelle tai luvan myöntäneelle valvontaviranomaiselle.

5 §

Lupa ympärivuorokautiseen toimintaan

Yksityisen palvelujen tuottajan, joka jatkuvasti liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla antaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on saatava lääninhallituksen lupa ennen toiminnan aloittamista ja olennaista muuttamista. Luvasta tulee ilmetä palvelujen tuottajan toimiala ja toiminnan laajuus. Toiminnan lopettamisesta on ilmoitettava lääninhallitukselle.

Lupa myönnetään kirjallisesta hakemuksesta palvelujen tuottajalle, joka täyttää 3 §:ssä säädetty edellytykset.

Lääninhallituksen on suoritettava tarkastus ympärivuorokautista palvelutoimintaa harjoittavassa yksityisessä toimintayksikössä mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on saanut toiminnan aloittamista tai muuttamista koskevan hakemuksen.

Yksityisen lastensuojelulaitoksen tarvitsemasta luvasta on voimassa, mitä lastensuojelulain 33 §:ssä säädetään.

6 §

Ilmoitus toiminnasta

Yksityisen palvelujen tuottajan, joka harjoittaa 2 §:ssä tarkoitettua muuta kuin ympärivuorokautista toimintaa, on tehtävä ennen toiminnan aloittamista, olennaista muuttamista tai lopettamista kirjallinen ilmoitus sille kunnalle, jossa palveluja annetaan.

Ilmoituksesta tulee ilmetä palvelujen tuottajan toimiala ja toiminnan laajuus.

Edellä 5 §:ssä tarkoitettujen palvelujen tuottajan ei tarvitse tehdä erillistä ilmoitusta muusta yksityisestä sosiaalipalvelutoiminnastaan.

7 §

Yksityisten palvelujen tuottajien rekisteri

Lääninhallitus pitää rekisteriä alueensa kunnissa toimivista yksityisistä sosiaalipalvelujen tuottajista ja niiden toimialoista.

Kunnan on ilmoitettava lääninhallitukselle tiedot rekisterin pitoa varten.

3 luku

Valvonta

8 §

Valvontaviranomaiset

Tähän lakiin perustuvan toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu asianomaiselle ministeriölle.

Tässä laissa tarkoitettujen palvelujen valvonta kuuluu asianomaiselle lääninhallitukselle sekä sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Kunnassa valvontaviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija.

9 §

Valvonnan sisältö

Valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan kanssa järjestettäessä palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta, neuvontaa ja seurantaa.

Toimintayksikön ja palvelujen tulee palveluja annettaessa täyttää 3 §:ssä asetetut vaatimukset.

10 §

Toimintakertomus

Luvan saaneen yksityisen palvelujen tuottajan on vuosittain annettava toiminnastaan kertomus lääninhallitukselle.

Toimintakertomuksessa on ilmoitettava henkilöstössä, toimitiloissa ja toiminnassa

tapahtuneet muutokset.

11 §

Tiedonsaantioikeus

Valvontaviranomainen on oikeutettu saamaan maksutta tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset sosiaalipalvelujen tuottajalta, jollei vaitiolovelvollisuudesta muuta johdu.

12 §

Tarkastusoikeus

Valvontaviranomaisella on oikeus päästä palvelutoiminnan järjestämisessä käytettävään toimintayksikköön ja suorittaa siinä tarkastuksia.

Lääninhallitus voi pyytää kunnan sosiaalihuollosta vastaavaa toimielintä tarkastamaan toimintayksikön.

Kunnan toimielimen on heti ilmoitettava tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista asianomaiselle lääninhallitukselle.

13 §

Virka-apu

Poliisi on velvollinen antamaan valvontaviranomaiselle virka-apua 11 ja 12 §:ssä tarkoitetun valvontatehtävän suorittamisessa sekä 17 §:ssä tarkoitetun keskeyttämisen ja käyttökiellon täytäntöönpanemisessa.

4 luku

Vaitiolovelvollisuus

14 §

Yksityisen palvelujen tuottajan vaitiolovelvollisuus

Yksityinen palvelujen tuottaja, sen palveluksessa olevat sekä muut sen tehtäviä suorittavat tai sen tiloissa työskentelevät henkilöt sekä palvelujen järjestämisessä asiantuntijoina käytetyt henkilöt eivät saa ilman asianomaisen henkilön tai, milloin hänellä ei ole edellytyksiä arvioida annettavan suostumuksen merkitystä, hänen huoltajansa tai laillisen edustajansa lupaa ilmaista yksityistä tai perheen salaisuutta, josta he asemansa,

tehtävänsä tai työnsä vuoksi ovat saaneet tietää.

Vaitiolovelvollisuus säilyy palvelussuhteen, työskentelyn tai tehtävän päättymisen jälkeen.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä asian ilmaiseamista sille, jolla viran puolesta on oikeus saada asiasta tieto.

15 §

Virkamiehen vaitiolovelvollisuus

Virkamies tai muu julkisyhteisön palveluksessa oleva työntekijä samoin kuin luottamustehtävää hoitava, joka tässä laissa säädettyssä tehtävässä toimiessaan on saanut tietoa sosiaalipalvelujen tuottajan liike- tai ammattisalaisuudesta tai taloudellisesta asemasta taikka jonkun henkilökohtaisista asioista ja oloista, ei saa niitä ilmaista, ellei se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, suostu tietojen antamiseen.

5 luku

Määräykset, pakkokeinot ja seuraamukset

16 §

Määräykset ja pakkokeinot

Jos yksityinen sosiaalipalvelujen tuottaja ei ole täyttänyt ilmoitus- tai luvanhakuvelvollisuuttaan tai jos tässä laissa tarkoitettujen sosiaalipalvelujen antamisessa havaitaan puutteellisuuksia tai epäkohtia, lääninhallituksen on annettava määräys ilmoitus- tai lupavelvollisuuden täyttämisestä tai puutteellisuuksien korjaamisesta taikka epäkohtien poistamisesta sekä samalla asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava.

Lääninhallituksella on oikeus velvoittaa asianomainen noudattamaan 1 momentissa tarkoitettua määräystä sakon uhalla tai uhallalla, että palvelutoiminta keskeytetään taikka että toimintayksikön tai sen osan käyttö kielletään.

17 §

Keskeyttäminen ja kielto

Jos toiminnan järjestämisessä on menetelty

tämän lain tai sen nojalla annettujen sääntösten tai määräysten vastaisesti, lääninhallituksella on oikeus keskeyttää toiminta kokonaan tai osittain taikka kieltää toimintayksikön tai sen osan käyttö, kunnes puutteellisuus on korjattu tai epäkohta poistettu.

18 §

Luvan peruuttaminen

Lääninhallitus voi peruuttaa ympärivuorokautiseen sosiaalipalvelujen antamiseen myöntämänsä luvan, jos toiminnassa on olennaisesti rikottu tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

19 §

Vaitiovelvollisuuden rikkominen

Rangaistus tässä laissa tarkoitetusta vaitiovelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:ssä taikka 40 luvun 5 §:ssä.

6 luku

Muutoksenhaku ja täytäntöönpano

20 §

Muutoksenhaku

Lääninhallituksen päätökseen haetaan muutosta lääninoikeudelta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Lääninoikeuden päätökseen haetaan muutosta muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) mukaisesti korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Lääninhallituksen 16 §:n 2 momentin nojalla tekemästä uhkasakon asettamista koskevasta päätöksestä ei saa erikseen valittaa.

21 §

Täytäntöönpano

Lääninhallituksen antama toiminnan keskeyttämistä tai luvan peruuttamista samoin

kuin toimintayksikön tai sen osan sekä laitteen käytön kieltämistä koskeva päätös voidaan panna muutoksenhausta huolimatta heti täytäntöön, jos se on asiakkaiden turvallisuuden kannalta välttämätöntä.

Muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

7 luku

Erinäisiä säännöksiä

22 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

23 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

24 §

Kelpoisuutta koskeva siirtymäsäännös

Sen estämättä, mitä 3 §:ssä säädetään henkilöstön kelpoisuudesta, ovat tämän lain voimaan tullessa toiminnassa olevan yksityisen palvelujen tuottajan palveluksessa olevat henkilöt edelleen kelpoisia tehtäviinsä.

25 §

Luvan hakemista koskeva siirtymäsäännös

Tämän lain voimaan tullessa toiminnassa olevien yksityisten palvelujen tuottajien on haettava 5 §:ssä tarkoitettu lupa tai tehtävä 6 §:ssä tarkoitettu ilmoitus kuuden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Jos palvelujen tuottajalla on lastensuojelulain 33 §:ssä tarkoitettu lääninhallituksen lupa, toimintaan ei erikseen tarvitse tämän lain perusteella hakea lupaa.

2.

Laki**sosiaalihuoltolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 17 päivänä syyskuuta 1982 annetun sosiaalihuoltolain (710/82) 43 ja 44 §, näistä 43 § sellaisena kuin se on 3 päivänä elokuuta 1992 annetussa laissa (736/92), ja

muutetaan 26 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat 3 päivänä huhtikuuta 1992 annetussa laissa (311/92), seuraavasti:

26 §

Perhekodilla tarkoitetaan lääninhallituksen luvan saanutta tai perhehoitajalaisia (312/92) tarkoitettua kunnan tai kuntayhtymän hyväksymää yksityiskotia, jossa annetaan perhehoitoa.

Perhehoitajasta säädetään perhehoitajalaisena.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Sosiaali- ja terveysministeri
Sinikka Mönkäre

2.

Laki**sosiaalihuoltolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti kumotaan 17 päivänä syyskuuta 1982 annetun sosiaalihuoltolain (710/82) 43 ja 44 §, näistä 43 § sellaisena kuin se on 3 päivänä elokuuta 1992 annetussa laissa (736/92), ja muutetaan 26 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat 3 päivänä huhtikuuta 1992 annetussa laissa (311/92), seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

26 §

Perhekodilla tarkoitetaan kunnan tai kuntainliiton hyväksymää yksityiskotia, jossa annetaan perhehoitoa.

26 §

Perhekodilla tarkoitetaan *lääninhallituksen luvan saanutta tai perhehoitajalaissa (312/92) tarkoitettua* kunnan tai kuntayhtymän hyväksymää yksityiskotia, jossa annetaan perhehoitoa.

Perhehoitajasta säädetään perhehoitajalaissa (312/92).

Perhehoitajasta säädetään perhehoitajalaissa.

43 §

Muun kuin valtion tai kunnan järjestämä sosiaalihuollon palvelutoiminta on lääninhallituksen sekä 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun kunnan toimielimen valvonnassa.

43 §
(kumotaan)

44 §

Valvontaviranomaisella on oikeus saada valvonnan suorittamiseksi tarpeelliset tiedot toiminnasta ja päästä palvelutoiminnan järjestämisessä käytettyyn toimintayksikköön.

44 §
(kumotaan)

Jos palvelutoiminnan järjestämisessä havaitaan puutteellisuuksia tai epäkohtia, valvontaviranomaisen on annettava ohjeet ja määräys puutteellisuuksien korjaamiseksi tai epäkohtien poistamiseksi sekä samalla asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava.

Jos 2 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä ei ole suoritettu asetetussa määräajassa, lääninhallitus voi määrätä palvelutoiminnan keskeytettäväksi joko osaksi tai kokonaan.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .
