



16.3.2022

OKV/541/21/2022

OKV/541/21/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite:

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö VN/11423/2021

Asia:

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (valvontalaki)

Valvontalain 3 luvussa säädettäisiin palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteröinnistä. Luvun 11 §:stä ei selkeästi ilmene, mikä palveluntuottajien rekisteri on ja luvun perusteella jää jossain määrin epäselväksi palveluntuottajien ja palveluyksikön rekisteröinnin välinen ero, suhde toisiinsa ja niiden keskinäinen järjestys. Esityksen yksityiskohtaisista perusteluista (s. 76) kuitenkin ilmenee, että myönteinen päätös palveluntuottajan rekisteröinnistä olisi edellytyksenä palveluyksikköjen rekisteröinnille. Rekisteröinti liittyy ammatin- ja elinkeinonharjoittamisoikeuteen, joten luvun sääntelyä olisi tarpeellista selkiyttää sääntelyn sovellettavuuden lisäksi myös palveluntuottajien oikeusturvan turvaamiseksi.

Valvontalain 4 §:n 6 kohdan mukaan yhteisellä palveluyksiköllä tarkoitettaisiin palveluyksikköä, jossa toimivat palveluntuottajat ovat sopimuksella valinneet valtuutetun palveluntuottajan edustamaan heitä valvontaviranomaisessa sekä vastaamaan heidän puolestaan velvoitteista sen mukaan kuin tässä tai muussa laissa erikseen säädetään. Lain 22 §:ssä säädettäisiin yhteisistä palveluyksiköistä ja valtuutetun palveluntuottajan velvollisuuksista. Lainkohtaa koskevien perustelujen (s. 80) mukaan valtuutettu palveluntuottaja ei vastaisi muiden palveluntuottajien puolesta niiden toiminnasta, vaan ainoastaan muiden palveluntuottajien puolesta valvontaviranomaisille ilmoittamisesta tiedoista. Lain jatkovalmistelussa olisi mielestäni syytä vielä arvioida,

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

voiko valtuutetun käyttö etäännyttää palveluntuottajia ulkopuolisesta valvonnasta ja heikentää samalla valvonnan yhteyttä palveluntuottajiin tekemällä sen muodollisemmaksi.

Valvontalain 4 luvussa säädettäisiin omavalvonnasta ja luvun 27 §:ssä palveluntuottajan omavalvonnasta. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen (s. 83) mukaan omavalvontasuunnitelma olisi päivittäisen toiminnan työväline ja omavalvontaa olisi toteutettava palveluyksikön päivittäisessä toiminnassa. Edellä mainitusta perustelusta huolimatta omavalvontaa koskevat säännökset ja niiden perustelut näyttävät korostavan palveluntuottajan vastuuta omavalvonnassa etäännyttäen sitä käytännön toiminnasta siitä huolimatta, että omavalvonnan käytännön toteuttamisessa asiakas- ja potilastyössä oleellista on henkilöstön sitoutuminen omavalvontaan sekä henkilöstön ymmärrys ja näkemys sen merkityksestä, tarkoituksesta ja tavoitteista. Asiaan on kiinnittänyt huomiota apulaisoikeuskansleri sosiaalihuollon omavalvontaa koskevassa päätöksessään¹. Kun otetaan huomioon, että omavalvonta on nimenomaan päivittäisessä asiakas- ja potilastyössä tapahtuvaa ja sen laatua ylläpitävää sekä asiakkaiden ja potilaiden perusoikeuksien toteutumista turvaavaa toimintaa, tulisi esitystä vielä yleisesti arvioida siinä näkökulmasta, miten esitys vahvistaisi palveluntuottajan omavalvonnassa käytännön (esim. henkilöstön koulutus ja perehdytys omavalvontaan) näkökulmaa niin, että omavalvonta olisi osa tosiasiallista asiakas- ja potilastyötä ja sillä voitaisiin tosiasiallisesti turvata palvelujen laatua.

Valvontalain 28 §:ssä säädettäisiin palveluntuottajan velvollisuudesta tarkistaa työntekijöiden rikosrekisteriote iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluissa. Säännöksen 1 momentin mukaan palvelunjärjestäjän tai –tuottajan tulisi pyytää henkilöltä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikosrekisteriote, kun henkilö otetaan tai nimitetään sellaiseen työ- tai virkasuhteeseen, johon pysyväisluontoisesti ja olennaisesti kuuluu iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa iäkkään tai vammaisen henkilön kanssa. Rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentin mukaan yksityinen henkilö saa itseään koskevan otteen rikosrekisteristä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää varten. Kyseisillä tehtävillä tarkoitetaan mainitun lain 2 §:n 1 momentissa sellaisia tehtäviä, joihin kuuluu ilman huoltajan läsnäoloa tapahtuvaa alaikäisen kasvatusta, opetusta, hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa alaikäisen kanssa. Esityksen perusteluissa on lyhyesti mainittu, että rikosrekisterilaki tulisi muutettavaksi siten, että henkilöllä olisi oikeus maksutta saada itseään koskeva ote rikosrekisteristä, josta ilmenee, onko hänet tuomittu tietyistä rikoksista. Ilmeisesti tällä viitataan juuri edellä mai-

¹ Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään ([OKV/33/70/2020](#)) huomiota siihen, että omavalvonnan tarkoituksen ja tavoitteiden sekä sen käytännön toteuttamisen välillä oli suuri ero. Keskeiseksi ongelmaksi näytti päätöksen mukaan muodostuvan se, ettei omavalvonta ollut tullut käytännön toiminnaksi eivätkä suunnitelmat toimineet käytännön työn apuna. Hänen mukaansa omavalvonnan toimeenpanosta näytti puuttuvan sisäistetty ja ammattitaitoon perustuva ymmärrys ja hän katsoi, että omavalvontaa koskevien säännösten ja niiden tarkoituksen toteutumisen turvaaminen edellyttää sosiaalihuollossa työskentelevän henkilöstön sitouttamista omavalvontaan ja osaamista omavalvonnasta.

nittujen säännösten soveltamista koskevan ristiriidan poistamiseen. Perusteluissa viitatus rikosrekisterilain muutoksen sisältö ja tarkoitus eivät kuitenkaan ilmene selkeästi perusteluista eikä myöskään valmistelun arvioitu aikataulu. Esitystä olisi syytä tältä osin tarkentaa.

Valvontalain 40-42 §:ssä säädettäisiin palveluntuottajan ja palveluyksikön rekisteröinnin poistamisesta ja poistamisen vaikutuksista. Samoissa pykälissä säädettäisiin myös rekisteröinnin peruuttamisesta. Sääntelykokonaisuudesta ei selkeästi ilmene, mikä poistamisen ja peruuttamisen välinen ero on ja missä tilanteissa niitä käytettäisiin. Näkemykseni mukaan sääntelyä olisi tältä osin selkeytettävä tai jopa arvioitava, onko tarpeellista säätää molemmista vai riittäisikö, että laissa säädettäisiin esimerkiksi ainoastaan rekisteristä poistamisesta ja sen vaikutuksista.

Valvontalain 18 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen pyytää 16 §:ssä mainittujen tietojen lisäksi viran puolesta muilta viranomaisilta rekisteröintiä varten tarpeelliset tiedot. Pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään 45 §:ssä. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä sekä valvontaviranomaisilla olisi oikeus saada lainkohdassa mainituilta tahoilta lain mukaisten tehtäviensä suorittamista varten välttämättömät tiedot ja 2 momentin mukaan valvontaviranomaisilla olisi oikeus saada välttämättömät tiedot ulosottorekisteristä ja liiketoimintakieltorekisteristä. Lain 18 §:n 1 momentin ja 45 §:n 1 ja 2 momenttien välinen suhde jää esityksessä epäselväksi etenkin, kun 18 §:n 1 momentin mukaan tietojen pyytäminen on sidottu tietojen tarpeellisuuteen ja 45 §:n 1 ja 2 momentissa tietojen saaminen tietojen välttämättömyyteen. Olisi syytä arvioida, onko 18 §:n mukainen sääntelyn tarpeellista kaikilta osin. Esitykseen sisältyvät tietojen saamista ja luovuttamista koskevat säännökset olisi perustelua käydä vielä systemaattisesti lävitse.

Valvontalain 45 §:ssä säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriölle sekä valvontaviranomaisille erittäin laaja tiedonsaantioikeus, joka koskee myös salassa pidettäviä tietoja. Se olisi edellä mainitulla tavalla rajattu säännöksessä valvontaviranomaisen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiin tietoihin. Lainkohdan luettelo tahoista, joihin tiedonsaantioikeus voisi kohdistua ei ole kattava, vaan se koskisi siinä yksilöityjen tahojen lisäksi muitakin tahoja. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 95-97) mukaan tietojen välttämättömyyden arviointi olisi valvontaviranomaisen harkintavallassa. Kyseisessä harkinnassa käytettäviä kriteereitä on perusteluissa pyritty konkretisoimaan ja yksilöimään. Huomioiden se, minkälaisista jopa yksityisyyden ydinalueille kuuluvista tiedoista tiedonsaantioikeudessa voi olla kysymys, olisi esityksessä perusteltua tuoda esille, minkälaisilla muilla keinoilla harkintavallan käyttöä käytännön tilanteissa ohjattaisiin niin, ettei säännöstä sovellettaisi liian matalalla kynnyksellä eikä sen soveltaminen muodostuisi liian laveaksi.

Valvontalain 46 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisille laaja oikeus luovuttaa toisilleen tehtäviensä suorittamisessa tarvittavia välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten estämättä.

Tietojen luovuttamisen välttämättömyyden arviointi olisi valvontaviranomaisten tehtävänä. Tietojen luovuttaminen tietyssä määrin on valvontatyön toteuttamiseksi perusteltua. Sikäli kuin tiedot sisältäisivät yksityisten henkilöiden salassa pidettäviä ja mahdollisesti jopa arkaluonteisia tunnisteellisia tietoja, olisi nähdäkseni syytä arvioida, olisiko tietoja yksityisyyden loukkauksiin liittyvien riskien vähentämiseksi valvontatyön tehokkuutta merkittävästi heikentämättä mahdollista luovuttaa valvontaviranomaisten kesken esim. anonymisoituina tai muulla vastaavalla tavalla.

Vaikutusten arviointi

Esityksen vaikutusten arvioinnissa (4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan, s. 40) on todettu, että ehdotus parantaisi valvontaviranomaisten mahdollisuuksia ohjata ja valvoa ostopalvelutuotannon lainmukaisuutta verrattuna nykytilaan. Oikeuskanslerinviraston laillisuusvalvonassa on tullut esille erilaisia ongelmia nimenomaisesti ostopalveluna tuotettujen palvelujen kohdalla (esim. julkisten hallintotehtävien jopa julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien siirtyminen yksityisille toimijoille). Vaikutusten arvioinnissa olisi syytä konkreettisemmin tuoda esille, millä tavoin esitys parantaisi mahdollisuutta ostopalvelujen ohjaamiseen ja valvontaan.

Omavalvonnan merkitys valvontakokonaisuudessa huomioiden vaikutusten arvioinnissa olisi syytä käsitellä tarkemmin myös omavalvontaan liittyvien velvoitteiden vaikutuksia palvelun järjestäjien ja tuottajien toimintaan ja esimerkiksi sitä, minkälaisia toimenpiteitä sen toimivuus edellyttää palvelun tuottajilta ja järjestäjiltä suhteessa käytännön toimintaan. Lisäksi vaikutusten arvioinnissa olisi perusteltua tuoda esille omavalvonnan merkityksen kasvamisen vaikutukset valvontaviranomaisten ohjaus- ja valvontatoimintaan.

Esityksen säätämisjärjestysperustelut

Esityksen säätämisjärjestysperustelut (12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestysperustelut, s. 103-109) ovat jossain määrin vaikeasti hahmotettavat eikä niistä saa kokonaiskuvaa esityksen liittyvistä perustuslaillisista kysymyksistä. Perustelut olisi näkemykseni mukaan syytä jaotella selkeämmin (esimerkiksi otsikoimalla) ja perusteluissa olisi syytä käsitellä esityksen vaikutuksia eri perusoikeuksiin mahdollisuuksien mukaan perusoikeuskohtaisesti siten, että perustelut muodostaisivat selkeä ja ytimekkään esityksen ja arvion esityksen vaikutuksista eri perusoikeuksiin ja perusteet perusoikeuksista poikkeamiselle. Luonnoksessa on käsitelty esimerkiksi perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa ja 18 §:ssä säädettyä elinkeinovapautta henkilötietojen luovuttamista koskevan jakson alla (s. 109-110).

Säätämisjärjestysperustelujen yleisen selkeyttämistarpeen lisäksi kiinnitän huomiota seuraaviin seikkoihin.

Valvontalain 10 §:n 5 momentissa säädettäisiin palveluyksikön vastuuhenkilölle (tai yhteisen palveluyksikön vastuuhenkilölle) oikeus käsitellä potilas- ja asiakastietoja, jotka ovat välttämättömiä hänen johto- ja valvontatehtäviensä hoitamiseksi. Kyseisen sääntelyn suhde perustuslain 10 §:ään ja henkilötietojen suojaan tulisi tuoda esille ja arvioida myös säätämisyjärjestysperusteluissa. Erityisen tärkeää tämä olisi siltä osin kuin yhteisen palveluyksikön vastuuhenkilöllä, joka voi käsitykseni mukaan olla sivullinen yhteisen palveluyksikön palveluntuottajien toimintaan nähden, olisi oikeus käsitellä kyseisten palveluntuottajien keräämiä salassa pidettäviä asiakas- ja potilastietoja.

Valvontalain 28 §:n perusteella palveluntuottajalla olisi velvollisuus tarkistaa tietyissä tilanteissa työ- tai virkasuhteeseen otettavan henkilön rikosrekisteriote. Esityksessä olisi tältä osin syytä tuoda esille kyseisten henkilötietojen käsittelyn oikeusperustan sekä arvioida käsittely asiaa koskevien Euroopan unionin säädösten ja muun muassa käsittelyn kohteena olevan henkilön oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 105) on yleisellä tasolla mainittu, ettei valvontalain 36 §:ssä tarkoitettua kotirauhan piiriin kohdistuvaa tarkastusoikeutta koskevaa valtuutusta voida antaa yksityiselle henkilölle asiantuntijana muutoin kuin, että se on perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeellista tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi lisäksi arvioida se, miten valvontaviranomaisen käyttämien ulkopuolisten ja mahdollisesti yksityisten asiantuntijoiden (37 §) käyttäminen tarkastuksissa apuna täyttää perustuslain 124 §:n edellytykset.

Valvontalain 36 §:n 2 momentin mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan tarkastaa vain, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan tai potilaan aseman ja oikeuksien sekä asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Säännöksestä tai sen perusteluista ei ilmene, olisiko tarkastus mahdollista tehdä myös tilanteissa, joissa tarkastettavia tiloja asumiseen käyttävä henkilö vastusta tarkastamista, ja millä edellytyksillä tarkastus kyseisissä tilanteissa olisi mahdollista. Esityksessä olisi syytä ottaa asiaan kantaa ja esittää tarvittaessa kyseistä tilannetta koskien perustelut esityksen perustuslainmukaisuudesta.

Valvontalain 36 §:n 4 momentin mukaan tarkastajalla olisi oikeus ottaa kuva- ja äänitallenteita tarkastuksen aikana. Kyseisiä tallenteita ei saisi ottaa asiakkaasta tai potilaasta ilman tämän tai laillisen edustajan suostumusta, ellei tallenteen ottaminen ole välttämätöntä valvonnan toteuttamiseksi. Kyseisen lainkohdassa puututaan syvästi asiakkaan ja potilaan yksityisyyteen hänen suostumuksellaan tai jopa ilman sitä. Esityksessä tulisi arvioida kyseisen sääntelyn perustuslainmukaisuus.

Esitys olisi syytä käydä systemaattisesti läpi myös oikeusturvaa koskevassa perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja esittää tarvittaessa arvio kyseisten oikeuksien toteutumisesta sekä esityksen perustuslainmukaisuudesta.

Koska esityksellä on peruslaillisia vaikutuksia, on perusteltua, että siitä esitetään pyydettyväksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Laki alemman asteinen sääntely

Esityksessä (8 Lakia alemman asteinen sääntely, s. 102) ei ole mainittu valvontalain 31 §:n 2 momentissa Valviralle annettavaksi esitettyä määräyksenantovaltuutta (omavalvontasuunnitelma), joten esitys tulisi tältä osin täydentää. Esityksessä (myös säätämisjärjestysperusteissa) on todettu esitykseen sisältyvä säädösvallan delegointi, mutta sitä olisi syytä täydentää vielä selkeällä arviolla asetuksen- ja määräystenantovaltuuksien perustuslainmukaisuudesta.

Toimeenpano ja seuranta

Apulaisoikeuskansleri on edellä viitatussa sosiaalihuollon omavalvontaa koskevassa päätöksessään todennut, että jotta omavalvonnan käytännön toteuttamisessa ilmenneisiin laadullisiin ongelmiin voitaisiin puuttua kohdennetusti, olisi omavalvontaa ja sen ongelmia perusteltua selvittää perusteellisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö on päätöksen johdosta 5.10.2021 antamassaan lausunnossa (VN/11127/2020) todennut, että kun omavalvontaa koskevat uudet säännökset tulevat voimaan, ministeriö ja valvontaviranomaiset ohjaavat ja valvontaviranomaiset seuraavat niiden toteutumista. Selvitys omavalvonnan toimivuudesta olisi ministeriön mukaan hyvä tehdä kyseisen seurannan yhteydessä ja sitten, kun uusi palvelurakenne on toiminnassa.

Omavalvonnan merkitys sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa korostuu esityksessä, mikä vuoksi omavalvonnan käytännön toimivuus laadun turvaajana tulisi varmistaa. Omavalvonnan toteuttamista ja vaikuttavuutta on sen vuoksi syytä seurata tarkasti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Edellä esitetyn perusteella katson, että valvontalain ja erityisesti sen omavalvontaa koskevien säännösten toimeenpanon ja seurannan toteutumiseksi, olisi esityksessä perusteltua todeta, millä tavoin lain vaikutuksia ja erityisesti omavalvontaa koskevien säännösten käytännön toteuttamista seurataan. Seurannasta saadun tiedon avulla omavalvonnan käytännön toteuttamisessa ilmeneviin ongelmiin voitaisiin puuttua niin, että omavalvontaa voitaisiin toteuttaa sen tarkoituksen ja tavoitteen mukaisesti.

Omavalvonnan toimeenpanoa ja seuranta koskien olisi esityksessä syytä lisäksi tuoda esille, miten omavalvonnan merkitys valvontajärjestelmässä ja sen tarkoitus ja tavoitteet viedään osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatillista osaamista esimerkiksi koulutuksen avulla.

Muuta

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi apulaisoikeuskanslerin edellä viitatus sosiaalihuollon omavalvontaa koskevan päätöksen johdosta antamassaan lausunnossa (VN/11127/2020), että palveluntuottajien omavalvontaa koskevien tietojen saaminen suoraan sähköisen järjestelmän kautta valvontaviranomaisille voi teknisesti olla jossain vaiheessa mahdollinen ja sen tarpeellisuus arvioidaan valvontalain valmistelun yhteydessä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajia koskeva rekisteri (Soteri) voisi ministeriön lausunnon mukaan toimia sähköisenä järjestelmänä, jossa valvontaviranomaiset voisivat saada palvelunjärjestäjien ja -tuottajien omavalvontaa koskevia tietoja.

Ministeriön edellä mainittuun lausuntoon viitaten esityksessä olisi perusteltua tuoda esille, millä tavoin valmistelun yhteydessä on arvioitu digitaalisesti toteutettavan omavalvontaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan mahdollisuuksia ja tarpeita tai muita keinoja, joilla omavalvontaa ja sen toteutumista voitaisiin valvoa mahdollisimman reaaliaikaisesti.

Esityksessä katsaus ulkomaiden lainsäädäntöön ja muut ulkomailla käytetyt keinot (s. 42-43) on suppea ja sitä olisi syytä täydentää kattavamman kuvan saamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan järjestämisestä ja järjestämisen suuntauksista eri maissa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OKV/541/21/2022-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: