

Viite: Tukes - Valvira yhteistyökokous 9.4.2013

## 1. TURVAPUHELIN- JA VASTAAVAT PALVELUT

Turvapuhelimella ja sitä täydentävillä laitteilla, kuten esimerkiksi liike- ja ovitunnistimilla, järjestettyjen turvapalvelujen tarkoituksena on tarjota apua tilanteisiin, joissa henkilö ei syystä tai toisesta selviydy täysin itsenäisesti omassa yksityiskodissaan, tavallisessa palveluasunnossa tai tehostetun palveluasumisen yksikössä ja apua tulee olla saatavilla kaikkina vuorokauden aikoina.

Suurin turvapuhelinpalvelujen käyttäjäryhmä on yksityiskodeissa asuvat ikääntyneet. Palvelujen on toimittava luotettavasti, jotta iäkäs henkilö saa apua silloin kun hän sitä tarvitsee. Turvapalvelu on monimuotoinen kokonaisuus, ja luotettavuusvaatimus koskee kaikkia siihen kuuluvia elementtejä, kuten turvalaitteita (radio- ja telepäätelaitteita), hälytyksen vastaanottoa ja sen johdosta annettavaa apua.

## 2. TURVAPALVELUJA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Asiaa koskevaa sääntelyä on usean hallinnonalan lainsäädännössä. On ollut osin tulkinnanvaraista, milloin turvapalvelu katsotaan sosiaalihuoltolaissa (710/1982, jäljempänä SHL) ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011, jäljempänä SospaL) tarkoitetuksi sosiaalipalveluksi ja milloin siihen sovelletaan kuluttajaturvallisuuslakia (920/2011, jäljempänä KuTuL). Mahdollisesti KuTuL:n soveltamisalalle kuuluvina kohteina tulee arvioitavaksi vain yksityiskoteihin tarjotut turvapuhelinpalvelut.

Turvapalveluihin sovelletaan lisäksi mm. yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevaa lainsäädäntöä, paloilmotusjärjestelmiä koskevia pelastustoimen säädöksiä sekä terveydenhuollon lainsäädäntöä. Esimerkiksi terveydenhuoltolakia (1326/2010) sovelletaan kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvan terveydenhuollon toteuttamiseen ja sisältöön ja sairauden tarkkailuun tarkoitettut laitteet kuuluvat terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain (629/2010) soveltamisalaan.

Seuraavassa on kuvattu ensisijassa sosiaalihuollon lainsäädännön ja kuluttajaturvallisuuslainsäädännön soveltumista turvapalveluiden asiakasturvallisuuteen.

## 2.1. Sosiaalihuollon lainsäädäntö

### 2.1.1. Yksityisten tuottamat turvapalvelut

Yksityisten tuottamien turvapalvelujen on tulkittu kuuluvan SospaL:ssa tarkoitettuihin yksityisiin sosiaalipalveluihin, tarkemmin sanottuna kotipalvelun tukipalveluihin, jos palvelun tuottaja täyttää SospaL:ssa säädetyt edellytykset.

Yksityisiä sosiaalipalveluja voivat olla sosiaalihuoltolain 17 §:ssä mainitut palvelut, kuten kotipalvelut, jotka on yksilöity sosiaalihuoltoasetuksen (607/1983, SHA) 9 §:ssä. Asetuksessa on mainittu kotipalvelun tukipalveluina ateria-, vaatehuolto-, kylvetys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut. Koska luettelo ei ole tyhjentävä, kotipalvelun tukipalveluihin on rinnastettu myös asiakkaan kotona selviytymiseen tarvittavat turvapalvelut.

Jos turvapalvelua tuottaa yksityinen palveluntuottaja, toimintaan sovelletaan yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia, joka on kuluttajaturvallisuuslakiin nähden erityislaki.

Kun palvelu on SospaL:n mukaista yksityistä sosiaalipalvelua:

1. Palveluntuottaja tekee ilmoituksen siihen kuntaan, jossa hän toimii
2. Palveluntuottaja tekee asiakkaan kanssa palvelusopimuksen tai palvelun antaminen perustuu kunnan hallintopäätökseen
3. Palveluntuottaja tekee palvelusuunnitelman yhdessä asiakkaan kanssa
4. Palveluntuottaja on nimennyt palvelujen laadusta vastaavan vastuuhenkilön
5. Palveluntuottajalla on omavalvontasuunnitelma

Kotipalvelun tukipalvelujen tuottajan on tehtävä ennen toiminnan aloittamista SospaL 11 §:n mukainen ilmoitus kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle, jolle myös kuuluu ensisijainen vastuu palvelun valvonnasta.

Kunnan järjestämä yksityinen sosiaalipalvelu perustuu hallintopäätökseen ja asiakkaan itsenäisesti hankkima yksityinen sosiaalipalvelu asiakkaan ja palvelun tuottajan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Palvelusuunnitelmaan kirjataan sosiaalihuollon tarpeen peruste.

SospaL:n 6 §:n mukaan yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelujen tuottajan sosiaalipalvelut ja palvelukokonaisuudet. Palvelujen tuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista. Yksityisten sosiaalipalvelujen asiakasturvallisuuteen liittyvät ohjeet on annettu Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja valvontavirasto Valviran omavalvontasuunnitelmaa koskevassa määräyksessä Dnro 7754/2011, kohdassa 4.2.4.

Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien toimintaan sovelletaan lisäksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012 eli ns. vanhuspalvelulain) säännöksiä palvelutarpeisiin vastaamisesta (luku 3) ja palvelujen laadun varmistamisesta (luku 4).

### 2.1.2. Kuntien tuottamat turvapalvelut

Kuntien tuottaessa sosiaalipalvelut itse niiden valvontaan sovelletaan sosiaalihuoltolakia (SHL 56-57 §) ja vanhuspalvelulakia, jossa kiinnitetään erityistä huomiota ikäihmisille suunnattujen palvelujen turvallisuuteen.

Vanhuspalvelulakia sovelletaan vanhuuseläkeikäiseen väestöön sekä sellaiseen iäkkääseen henkilöön, jonka toimintakyky on merkittävästi heikentynyt ikääntymisen myötä alkaneen tai pahentuneen sairauden tai rappeutumisen vuoksi.

Vanhuspalvelulaissa on nimenomaiset säännökset palvelujen turvallisuudesta ja laadusta. Vanhuspalvelulain 23 §:ssä säädetään mm. järjestettäväksi omavalvonta palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle annetaan laissa valtuutus antaa tarkempia määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatisemisesta ja seurannasta. Valvira antaa julkisille palveluntuottajille muiden muassa asiakasturvallisuuden omavalvontaa koskevat määräykset ennen 1.1.2015, kun omavalvontaa koskeva pykälä tulee sovellettavaksi. Määräykset valmistellaan Valvirassa vuoden 2014 aikana.

Tilanne on lainsäädännön osalta selkiytynyt vanhuspalvelulain tultua voimaan 1.7.2013. Tätä ennen kunnan itsensä tuottamiin palveluihin sovellettavassa sosiaalihuoltolaissa oli puutteellisemmat palvelun turvallisuutta koskevat yleiset vaatimukset. Valvontaa koskevat säännökset antoivat kuitenkin sosiaalipalvelujen valvontaviranomaisille myös ennen vanhuspalvelulakia varsin tehokkaat välineet puuttua kunnan toiminnassa havaittuihin asiakasturvallisuutta vaarantaviin epäkohtiin.

Sosiaalihuoltolaki ja vanhuspalvelulaki ovat erityislainsäädäntöä kuluttajaturvallisuuslakiin nähden.

### 2.1.3. Sosiaalihuollon turvapalvelujen valvonta

Vastuu sosiaalihuollon turvapalvelujen valvonnasta on kunnan sosiaalihuollon valvonnasta vastaavalla toimielimellä, aluehallintovirastoilla ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralla.

Turvapalvelua voidaan pitää SHA 9 §:n mukaisena kotipalvelun tukipalveluna aina, kun kunta järjestää palvelun asiakkaalleen.

Jos kunnan järjestämän turvapalvelun tuottaa yksityinen palveluntuottaja, palvelun laadusta säädetään yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa ja sitä valvotaan kyseisen lain mukaisesti.

Myös silloin, kun henkilöllä on sosiaalihuollollinen turvapalvelun tarve ja hän hankkii laitteen ja siihen liittyvän turvapalvelun yksityiseltä palveluntuottajalta, toimintaan sovelletaan yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia ja toimintaa valvotaan sen mukaisesti. Palveluntuottajan tulee täyttää SospaL:ssa asetetut vaatimukset.

Kunnan tuottaessa sosiaalihuollon palvelun itse, tai kun asiakas hankkii tai vuokraa turvapuhelinlaitteen muualta, mutta itse turvapalvelun tuottaa kunta (kotipalvelu, kotisairaanhoido, yöpartio ), sen valvonta kuuluu vastaavasti sosiaalihuollon viranomaisten valvottavaksi.

## 2.2. Kuluttajaturvallisuuslainsäädäntö

Kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) tavoitteena on varmistaa kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelujen turvallisuus. KuTuL:n nojalla alemman asteisesta säätelystä kuluttajapalvelujen kannalta keskeisiä säädöksiä ovat ns. tietojenantoasetus (613/2004) ja ns. turvallisuusasiakirja-asetus (1110/2011). KuTuL koskee kulutustavaroita ja kuluttajapalveluita (KuTuL 3 §:n 1 mom. 1 ja 2 kohdat sekä 2 ja 3 mom.). Kuluttajapalvelulla tarkoitetaan laissa palvelua, joka on tarkoitettu käytettäväksi tai jota olennaisessa määrin käytetään yksityiseen kulutukseen.

KuTuL 6 §:ssä mainittujen palvelujen tarjoajien on tehtävä ennen kuluttajapalvelun tarjoamisen aloittamista kirjallinen ilmoitus sen kunnan valvontaviranomaiselle, jonka alueella palvelua aiotaan tarjota. Velvollisuus koskee 6.1 §:n 13 kohdan mukaan turvapuhelinpalvelua ja muuta vastaavaa palvelua. Lain esitöiden mukaan kysymys on teknisistä ratkaisuista, joilla pyritään edistämään ikääntyneiden henkilöiden mahdollisuuksia asua kotonaan hoitolaitoksen asemasta. Ilmoitusmenettely koskee vain uusia, lain voimaantulon jälkeen toimintansa aloittaneita toimijoita sekä niitä, joiden tarjoama palvelu on oleellisesti muuttunut.

KuTuL 7 §:n mukaan palvelun tarjoajan, jonka on tehtävä 6 §:ssä tarkoitettu ilmoitus valvontaviranomaiselle, on lisäksi laadittava turvallisuusasiakirja, joka sisältää suunnitelman vaarojen tunnistamiseksi ja riskien hallitsemiseksi sekä niistä tiedottamiseksi palvelun tarjoamisessa mukana oleville. Suunnitelmassa on otettava huomioon palvelun luonne ja toiminnan laajuus. Turvallisuusasiakirja vastaa yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan omavalvontasuunnitelmaa. Velvollisuus laatia turvallisuusasiakirja koskee myös niitä 6 §:ssä mainittujen palvelujen tarjoajia, jotka ovat aloittaneet palvelun tarjoamisen ennen KuTuL:n voimaantuloa.

### 2.2.1. Yleisen kuluttajaturvallisuuslainsäädännön toissijaisuus ja täydentävyys

KuTuL on toissijainen ja täydentävä yleislaki. Lain 4 §:n mukaan lakia sovelletaan kulutustavaroihin ja kuluttajapalveluihin siltä osin kuin niiden aiheuttamien terveys- ja omaisuusvaarojen ehkäisemisestä ei muualla laissa ole säännöksiä, joissa edellytetään vähintään samaa turvallisuustasoa kuin tässä laissa ottaen huomioon kaikki kysymyksessä olevien kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelujen turvallisuuteen liittyvät seikat. Tämän lisäksi laissa on säädetty muun lainsäädännön noudattamista valvovien viranomaisten mahdollisuudesta (velvollisuudesta) tarvittaessa soveltaa KuTuL:n säännöksiä, mikäli kyseisessä muussa lainsäädännössä ei ole esimerkiksi riittäviä hallinnollisia pakkokeinoja sisältäviä säännöksiä (18 §).

Sosiaalihuoltoa koskeva erityislainsäädäntö on KuTuL 4 §:ssä tarkoitettua muuta lainsäädäntöä. Koska sosiaalipalveluina tuotettujen (kotipalvelun tukipalvelu) turvapalvelujen turvallisuudesta on siis säädetty KuTuL:iin nähden ns. erityislainsäädännössä, turvapalvelujen asiakasturvallisuuden valvonta kuuluu turvapalveluja koskevan erityissäätelyn mukaisille viranomaisille, ja KuTuL soveltuu sosiaalihuollon turvapalvelujen turvallisuuteen vain edellä selostetulla tavalla täydentävästi. KuTuL:n 6-7 §:n mukaisia ilmoitus- ja turvallisuusasiakirjanlaatimisvelvollisuuksia ei voida soveltaa muun lainsäädännön soveltamisalalle kuuluviin kuluttajapalveluihin, kuten sosiaalipalveluihin.

KuTuL:n valvontaviranomaisilla on toimivalta valvoa vain erityislainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävien, yksityiseltä palveluntuottajalta ei-sosiaalihuollon palveluna hankittujen turvapalvelujen turvallisuutta.

### 2.3. Turvapalveluissa käytettävät laitteet

Turvapuhelinpalveluissa käytettäviin laitteisiin soveltuu laki radiotaajuuksista ja telelaitteista (1015/2001), jossa on mm. säädetty telepäätelaitteille asetettavista vaatimuksista, markkinavalvontaviranomaisista ja valvontakeinoista. Näille telepäätelaitteille asetettujen vaatimustenmukaisuuden ja turvallisuuden valvonta kuuluu Viestintävirastolle radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain 26 §:n mukaisesti. Viestintävirasto voi puuttua mm. telelaitteen myyntiin ja muuhun luovutukseen, kuten vuokraukseen.

Mainittu laki (1015/2001) on erityislainsäädäntöä KuTuL:iin nähden, myös turvapuhelinlaitteen vuokrauksen osalta, joten laitteisiin voidaan soveltaa KuTuL:a vain sen 18 §:ssä määritellyin tavoin täydentävästi ja toimivaltainen viranomaisena on Viestintävirasto.

Laittevalvonta kuuluu kaikissa tilanteissa viestintävirastolle – myös silloin, kun kunta järjestää palvelun sosiaalihuollon palveluna tai yksityinen sopii hälytysten vastaanottamisesta ja seuraamisesta omasta lähipiiristään.

## 3. YHTEENVETO

Mikäli yksityinen henkilö hankkii turvapuhelimen ja sopii esim. omaan lähipiiriinsä kuuluvan yksityishenkilön kanssa, että tämä huolehtii hälytyksen vastaanottamisesta ja seuraamisesta, eikä kyse ole palvelun tarjoamisesta elinkeinotoiminnassa, eivät sosiaalihuollon lainsäädäntö ja KuTuL sovellu tällaiseen toimintaan.

Kaikki sosiaalihuollon kotipalvelun tukipalveluina tuotetut turvapalvelut ovat sosiaalihuollon valvonnasta vastaavien tahojen valvonnassa. Vastuu sosiaalihuollon turvapalvelujen valvonnasta on kunnan sosiaalihuollon valvonnasta vastaavalla toimielimellä, aluehallintovirastoilla ja Valviralla.

Kuntien tuottaessa sosiaalipalvelut itse niiden valvontaan sovelletaan sosiaalihuoltolakia (SHL 56-57 §) ja vanhuspalvelulakia, jossa kiinnitetään erityistä huomiota ikäihmisille suunnattujen palvelujen turvallisuuteen. Sospal:n mukaisen valvonnan piiriin kuuluvat kunnan asiakkailleen yksityiseltä hankkimat turvapalvelut sekä henkilön suoraan yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaalihuollon palveluna hankkimat palvelut.

Edellä esitetyn perusteella KuTuL:n soveltamisalaan jää käytännössä vain marginaalinen osa turva(puhelin)palvelutarjonnasta. KuTuL:n soveltamisalalle jäävistä turvapuhelinpalveluista tulee KuTuL:n 6 §:n edellytysten täytyessä ilmoittaa kunnan valvontaviranomaiselle sekä laatia palvelusta turvallisuusasiakirja, joka vastaa yksityisen palveluntuottajan omavalvontasuunnitelmaa. Pelkästään yksityisille henkilöille kuluttajapalveluna tuotettuja turvapalveluja ei Tukesin käsityksen mukaan markkinoilla juurikaan ole.

Mikäli valvonnassa tulisi tilanne, jossa yksityinen turvapalvelun tuottaja ei ole tehnyt kuntaan ilmoitusta sosiaalipalvelujen tuottamisesta tai toiminnanharjoittaja katsoo, että se ei ole sosiaalipalvelujen tuottaja (vaan kyse on kuluttajapalvelusta) ja on tarvetta kohdentaa valvontaa palvelun tuottajaan, kuluttajaturvallisuusviranomaisten tulisi ennen toimenpiteisiin ryhtymistä ohjata palvelun tuottajan olemaan yhteydessä asianomaisen kunnan sosiaaliviranomaiseen (toimielimeen). Kunnan sosiaaliviranomaisen tulee tapauskohtaisesti ottaa kantaa, onko kyseessä olevaa palvelua pidettävä sosiaalipalveluna. Jos sosiaaliviranomainen katsoo, että kyseessä ei ole sosiaalipalvelun tuottaja, palvelu jää KuTuL:n soveltamisalalle.

Kuluttajaturvallisuuslain soveltamisalalle jääviin turvapuhelin- ja muihin vastaaviin palveluihin ei nähdä tarpeelliseksi tällä hetkellä kohdentaa suunnitelmallista valvontaa, vaan kuntien kuluttajaturvallisuusvalvontaviranomaisia ohjeistetaan valvomaan niitä vain reaktiivisesti, ilmoituksiin perustuen.

## Turva(puhelin)palveluiden valvontatoimivalta; Sosiaalihuollon lainsäädännön ja kuluttajaturvallisuuslain suhde

