



Kehitysvammaisten Tukiliitto ry

Lausunto

24.2.2022

Asia: VN/11423/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi

Vastaajatahon virallinen nimi

Kehitysvammaisten Tukiliitto ry

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Anne Saarinen

Lausunnonantajan lausunto

1. Onko lain soveltaminen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa oleviin tahoihin riittävä (1 §, 4 § 1 kohta)?

Kyllä pääosin.

Erittäin paljon tukea tarvitsevia henkilöitä asuu perhehoidossa ja toimii henkilökohtaisen avustajan työnantajana. Heidän saamiensa palvelujen laatuun ja asiakasturvallisuuteen on kiinnitettävä huomiota sekä hyvinvointialueen omana valvontana että viranomaisvalvontana, vaikka rekisteröitymisvelvollisuus ei koske toimeksiantosuhteista perhehoitajaa tai työnantajamallilla palkattua henkilökohtaista avustajaa ja hänen työnantajaansa.

Esityksessä ehdotetaan, että lakia ei sovelleta palveluntuottajan tuottaessa sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n 1 momentin 14 kohdassa tarkoitettuja muita palveluja. Emme pidä perusteluna ShL 14.1.14§ mukaisten muiden hyvinvoinnin tukemiseksi järjestettyjen palvelujen jättämistä soveltamisen ulkopuolelle. Esimerkiksi kehitysvammaiselle henkilölle on voitu myöntää tukihenkilö tämän kohdan perusteella. Usein on myös niin, että uudet, yksilöllisiin tarpeisiin vastaavat palvelumuodot kehittyvät juuri lain tarkoittamana muuna palveluna, ja ehdotettu soveltamisrajaus hankaloittaisi niiden turvallisuuden ja laadun varmistamista valvonnan keinoin. Rikosrekisteriotteen tarkastamisvelvollisuuden osalta lakia tulee soveltaa myös henkilökohtaisen avun työnantajamallia käytettäessä sekä perhehoidossa.

2. Onko lain soveltaminen samanlaisena kaikkiin palveluntuottajiin niiden oikeudellisesta muodosta ja toiminnan tarkoituksesta huolimatta perusteltu ratkaisu (1 §, 4 § 2 kohta)?

Kyllä.

3. Parantavatko palveluntuottajalle ja toiminnalle asetetut edellytykset asiakas- ja potilasturvallisuutta (2 luku, 16 §)?

Kyllä.

Yleishavaintona lain tarkoituksesta toteamme, että laadultaan hyvien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen toteutuminen tulisi selvemmin nostaa tämän lain ensisijaiseksi tarkoitukseksi asiakas- ja potilasturvallisuuden rinnalle. Esimerkiksi sosiaalihuollon palveluiden kuten asumispalveluiden tulee olla laadultaan hyviä edistää asiakkaiden osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta. Palveluita ei meillä lain tasoisina voimassa olevien ihmisoikeussopimusten kuten YK:n vammaisoikeussopimuksen ja lapsen oikeuksien sopimuksen sekä myöskään eduskunnan perustuslakivaliokunnan perustuslain 19 §:ää koskevien tulkintojen mukaan tule toteuttaa niin, että ne turvaavat vain ns. eksistenssiminimin eli hengissä säilymisen vaatimien tarpeiden tyydyttämisen, vaan niin palveluiden henkilöstöresursoinnin kuin esimerkiksi toimitilojen ja toimintakäytäntöjen tulee lähteä siitä, että palvelut mahdollistavat käyttäjilleen ihmisarvoisen elämän yhteiskunnan yhdenvertaisena jäsenenä.

Korostamme, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilönä toimivan työntekijän eettinen ja lainmukainen toiminta on kaiken toiminnan laadun lähtökohta. Palveluyksiköitä ja palveluntuottajia rekisteröitäessä on välttämätöntä tarkistaa Valviran ammattihenkilörekistereistä niissä toimivien ammattihenkilöiden tiedot. Vähintään yksikön vastuuhenkilön ja muiden jo tiedossa olevien työntekijöiden osalta palvelun järjestämisvastuussa olevan tahon tai hyvinvointialueen kyseessä ollen valvontaviranomaisen tulee tarkistaa rekisterin merkinnät jo ennen toiminnan aloittamista, ja merkinnät tulee huomioida toimintayksikköön tehtävissä henkilövalinnoissa. Vastuuhenkilöksi tai muutoin vastuullista asiakastyötä tekevän asemaan ei pidä valita henkilöä, jonka toiminnassa on ollut toistuvia, rekisteröityjä puutteita. Rekisteröinnin yhteydessä tarkistettavien ja edellytettävien erilaisten taloudellista asemaa kuvaavien tekijöiden laajuus ja tarkkuus vaikuttaa kaiken kaikkiaan olevan selvästi tarkemmin säädelty ja valvottu tekijä kuin henkilöstön osaamisen ja määrän tarkastelu suhteessa asiakaskunnan tarpeisiin.

Omavalvonnan riittävyyteen ja toimivuuteen asetetaan lakiehdotuksessa suuria odotuksia. Kuitenkaan edes omavalvontasuunnitelmia ei näyttäisi ehdotuksessa olevan tarvetta toimittaa valvontaviranomaiselle rekisteröinnin yhteydessä. Omavalvontaan luottamisen taso vaikuttaa niin korkealta, että sitä ei voi pitää perusteltuna vaan

pikemminkin liiallisena. Tällä hetkellä omavalvonta jää usein suunnitelman kirjoittelun tasolle, eikä se siirry osaksi palvelujen toteuttamisen arkea.

Rekisteröintihakemuksessa ilmoitettavana tietona tulee ehdotuksen mukaan ilmoittaa suunniteltu henkilöstön määrä. Tässä yhteydessä olisi hyvä selkeyttää sitä, että henkilöstön määrää on myös muutettava asiakkaiden tarpeiden mukaisesti, sillä esimerkiksi asumisyksikköä rekisteröitäessä ei yleensä ole vielä tarkasti tiedossa tuleva asiakaskunta ja heidän tarpeensa. Merkittävä, ilmoitusta edellyttävä muutos henkilöstössä tulisi määrällä tarkemmin, samoin sen suhde asiakaskunnan tarpeiden muuttumiseen. Henkilöstön tiedot on myös ilmoitettava sellaisella tavalla, että siitä käy ilmi tosiasiallinen asiakastyöhön osallistuva henkilöstö. Samoin tulisi ilmoittaa se, minkä verran henkilöstö tekee muuta kuin asiakastyötä, jotta todellinen mitoitus on mahdollista arvioida. Ilmoittamista henkilöstön muutoksista tulee kaikkiaan edellyttää nykyistä matalammalla kynnyksellä, jotta pystytään puuttumaan esim. yleiseen haamuhoitaja-ilmiöön ja opiskelijoiden käyttöön työntekijöinä.

4. Vähentääkö palveluntuottajan ja sen palveluyksiköiden erillinen rekisteröinti, palveluyksiköiden siirtokelpoisuus ja riskiperusteinen hyväksymismenettely palveluntuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä (16 §, 21 §)?

Ei kantaa.

5. Vähentääkö yhteisen palveluyksikön käyttömahdollisuus palveluntuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä ja parantaako se mahdollisuuksia valvoa toimintaa kokonaisuutena (4 § 6 kohta, 22 §)?

Ei kaikilta osin.

Tieto välittyy yhteisen palveluyksikön kautta valvontaviranomaiselle, jolloin on yksi porras lisää välissä ja suora kontakti puuttuu. Tämä lisää riskiä siitä, että jokin tieto jää välittymättä tai vääristyy, ja valvonnan katveita voi jäädä aiempaa enemmän. Kun palveluyksikössä on monta toimijaa, voi olla epäselvää, kuka on vastuussa asiakkaan palvelun epäkohdista.

6. Onko valtuutetun palveluntuottajan käsite ja tehtävät perusteltuja (4 § 6 kohta, 22 §)?

Kyllä.

7. Onko valtuutetun palveluntuottajan käsitteelle muita vaihtoehtoja?

Ei kantaa.

8. Onko palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan omavalvontaa koskevat säännökset riittävät (4 luku)?

Ei kaikilta osin.

Omavalvontasuunnitelman ja -ohjelman sekä tehtyjen toimenpiteiden julkaiseminen on hyvää kehitystä. Omavalvonnan toteuttamiseen ja suunnitteluun tarvitaan kuitenkin tarkemmat soveltamisohjeet. Selkeä omavalvontasuunnitelman pohja tulee olla osana säädöksiä, ja sen edelleen kehittämiseen nykyisestä Valviran julkaisemasta mallista tulee osallistaa palvelun käyttäjät kuten esimerkiksi vammaisia henkilöitä edustavat järjestöt. Yksittäisistä huomioitavista asioista ohjausta tarvitaan esimerkiksi palveluntuottajan, järjestämistä vastuussa olevan viranomaisen ja asiakkaan väliseen tietojen vaihtoon. Esimerkiksi palveluntuottajan ja hyvinvointialueen välille laaditun sopimuksen sisällön tiedottamisesta asiakkaalle ja tarvittaessa läheisille ja edunvalvojalle on usein epäselvyyksiä. Sosiaalihuollon asiakkaan palvelukokonaisuus muodostuu eri palveluiden yhdistelmästä tarpeisiin vastaavalla tavalla, mutta asiakkaan on silti tärkeää olla tietoinen siitä, minkä sisältöisestä sosiaalihuollon palvelusta juuri kyseisen palveluntuottajan kanssa on sovittu.

Palveluntuottajilta tulee edellyttää myös raportointia siitä, miten asiakkaita ja läheisiä on osallistettu palvelujen laadun seurantaan ja kehittämiseen. Uudelle asiakkaalle on kuvattava omavalvontasuunnitelman sisältö ja sen seuranta.

Ehdotuksessa kuvataan suhteellisen tarkasti palvelunjärjestäjän toimenpiteitä, joita tulee tehdä, kun huomataan epäkohtia. Toimenpiteissä kuitenkin keskitytään esim. sopimuksen mukaisten maksujen alentamiseen yms. eikä niinkään siihen, miten asiakkaan kokema epäkohta tai palvelujen saamatta jääminen korjataan.

Omavalvontasuunnitelmassa (ja yksikössä laadittavassa palvelun toteuttamissuunnitelmassa) on oltava ohjeet siitä, miten palveluntuottaja ja -järjestäjä edistävät yksittäisen asiakkaan palvelun jatkuvuutta. Tällä hetkellä tapahtuu asumispalveluyksiköissä ns. asiakkaan irtisanomisia yksiköstä, ja näissä tilanteissa asiakkaan oikeusturva omassa kodissaan asumisen jatkumisen osalta on hyvin heikko. Käytännössä taustana on usein se, että vaikka kunta suostuu nostamaan palvelusta maksettavaa hintaa, sen toteuttaminen on niin vaativaa ja resurssia vievää esim. työntekijöiden määrän ja vaadittavan yhteistyöverkostossa tehtävän työn osalta, että palveluntuottaja pyrkii löytämään tilalle ns. helpomman asiakkaan kokonaistaloudellisista syistä. Tämä aiheuttaa sekä inhimillistä kärsimystä, vammaisen henkilön oikeuksien laiminlyöntejä, että yhteiskunnan resurssien hyödyttöä käyttöä. Myös palvelusopimuksissa on oltava mekanismi sanktioon näissä tilanteissa, ja tähän voidaan sitovassa omavalvontasuunnitelman mallissa ohjata vaatimalla sitä kuvaavia yksityiskohtia suunnitelmaan.

9. Ovatko valvontaviranomaisen keinot riittävät asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta (5 luku)?

Ei kaikilta osin.

Toiminnan epäkohdista seuraavat sanktiot puuttuvat tai niiden käyttöraja on korkeahko. Palvelun järjestämisvastuussa olevalle ei useimmiten seuraa mitään sanktiota, jos se ei myönnä tai järjestä vastuulleen kuuluvaa palvelua. Tätä käytetään paikoin säästökeinona. Tällä hetkellä on olemassa taloudellinen kannustin lainvastaiselle toiminnalle olla myöntämättä subjektiivisiin oikeuksiin kuuluvia palveluja, koska niiden epäkohdista on hyvin harvinaista saada sanktioita. Aiemmassa esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalain sisällöksi ehdotettiin ns. laiminlyöntimaksun käyttöönottoa tilanteissa, joissa toiminnassa tulee esiin puutteita. Sen pois jättämiselle nyt lausunnolla olevasta ehdotuksesta ei ole perusteita. Lisäksi laiminlyöntimaksun vaikuttavuuden lisäämiseksi se tulisi maksaa laiminlyöntien kohteeksi joutuneelle asiakkaalle tai asiakkaille itselleen, mutta vähintään maksu tulee mielestämme ohjata kyseessä olevien palvelujen kehittämiseen, sillä muuten sillä voi olla palveluntuottajan budjettia rokottaessaan pikemminkin negatiivisia kuin positiivisia vaikutuksia asiakkaiden saaman palvelun laatuun. Käyttöön tulee joka tapauksessa saada jokin vähäistä vakavammissa tilanteissa sovellettava hyvitysoikeus sosiaali- tai terveydenhuollon asiakkaalle, joka ei ole saanut hänelle kuuluvaa palvelua tai on saanut laadultaan huonoa palvelua. Tällä hetkellä esim. yhdenvertaisuusvaltuutettu voi esittää hyvitystä syrjinnän kohteeksi joutuneelle, samoin kuin eduskunnan oikeusasiamies oikeudenloukkauksen kokeneelle, ja vähintään saman luonteinen käytäntö tulisi ottaa käyttöön sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan toimintatapana.

Yhteys ammattihenkilövalvontaan toimii horjuvasti, eikä sitä riittävästi ohjata hyödyntämään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaalle itselleen ja tarvittaessa läheisille tulee aina taata mahdollisuus tuoda oma näkemyksensä esiin valvottavasta toiminnasta. Erityisesti etänä suoritettavassa valvonnassa on riski, että asiakkaan näkemyksiä ei voida selvittää hänelle sopivalla tavalla. Muutoinkin etänä tehtävässä valvonnassa tulee ottaa huomioon, saadaanko sillä riittävästi tarkastettua toiminnan käytännön toteutumista.

Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden, kuten kehitysvammaisten ja vastaavaa tukea tarvitsevien asiakkaiden, jotka itse eivät välttämättä kykene nostamaan kohtaamiaan epäkohtia esiin, palveluissa on erityisen tärkeää tehdä nykyistä useammin ennalta ilmoittamattomia tarkastuskäyntejä. Jos tarkastuksesta ilmoitetaan etukäteen, on usein käynyt niin, että epäkohdat "siivotaan" piiloon ennen valvontaviranomaisten tuloa. Olisikin erittäin tärkeää korostaa perusteluissa sitä, että aina tulisi harkita ennalta ilmoittamattoman tarkastuskäynnin tekemistä, kun valvontaviranomainen mitä tahansa kautta saa tietoa, joka antaa aiheita epäillä, että palvelussa olisi puuttumista vaativia ongelmia.

10. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaista?

Kehitysvammaisille asiakkaille suunnatut palvelut ovat lähes aina niitä palveluja, joissa asiakas vain heikosti pystyy puolustamaan oikeuksiaan tai ilmoittamaan epäkohdista. Näissä valvonnan ja rekisteröinnin käytäntöjen tulee olla erityisen tehokkaita. Jos valvonnan resursseja keskitetään tai priorisoidaan, tulee niitä kohdentaa erityisen haavoittuviin asiakasryhmiin.

Hyvää kehitystä on se, että työntekijällä on velvollisuus ilmoittaa epäkohdan korjaamatta jättämisestä. Palvelujen järjestäjää ja tuottajaa on velvoitettava aktiivisesti varmistamaan, että työntekijää ei tästä sanktioida. Samoin tulee varmistaa se, että epäkohtia esiin tuova asiakas tai perhe ei saa epäsuoriakaan sanktioita, kuten tällä hetkellä tapahtuu. Monet Tukiliiton lakineuvontaan yhteyttä ottavat perheet kertovat jättävänsä epäkohdat ilmoittamatta, koska pelkäävät tukea tarvitsevan läheisensä joutuvan kärsimään ilmoittamisen seurauksista, joita voivat olla esim. huono kohtelu, syrjintä tai palvelujen myöntämättä jättäminen.

Ehdotuksessa on suuri luottamus omaan valvontaan ja omaan epäkohtien korjaamiseen. Tämä on joiltain osin epärealistinen odotus varsinkin hyvinvointialueilla, joissa palvelun resursseista päättää sama taho, jonka tulisi valvoa palvelun toteutumista ja laatua omavalvonnallaan.

Viranomaisvalvonta tarvitsee ehdottomasti lisäresursseja. Tämä on jatkossa erityisen tärkeää, koska hyvinvointialue ei valvo muita kuin omien asiakkaidensa palvelujen toteutumista eikä muutoin alueellaan sijaitsevaa yksityistä palveluntuottajaa ja sen toiminnan kokonaisuutta kuten kunnat tekivät aiemmin. Tällä hetkellä valvontaviranomaisten resurssit ovat niin pienet, että vain kaikkein vakavimpiin perusoikeuksien loukkauksiin pystytään puuttumaan kiireellisesti.

Sekä asiakas- ja potilastyössä käytettävien että valvonnan tietojärjestelmien toiminnassa tulee varmistaa, että viranomainen näkee helposti kokonaisuutena sen, jos samasta yksiköstä tulee usein epäkohtailmoituksia tai kanteluita.

Lain muutoksesta tulee tiedottaa asiakkaille ymmärrettävästi ja laajasti. Toimeenpanoa tulee tukea, jotta sekä julkiset että yksityiset palveluntuottajat todella osaavat soveltaa lakia ja omavalvonnan vaatimuksia.

Risto Burman
Kehitysvammaisten Tukiliitto ry