Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntopyyntö

Itä-Suomen aluehallintoviraston lausunto hallituksen esityksestä 231/2021 vp

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Itä-Suomen aluehallintovirastolta kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 231/2021 vp).

Lakiesityksen keskeisenä tavoitteena on pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjausten mukaisesti:
- vahvistaa kotihoidon resursseja ja laatua,
- kehittää asumisen välimuotoisia ratkaisuja ja palvelujärjestelmää,
- tehostaa omavalvontaa ja vanhuspalvelujen johtamista
- ottaa käyttöön teknologisia ratkaisuja iäkkäiden henkilöiden kotiin annettavissa palveluissa
- selkeyttää tehostetun palveluasumisen ja muun palveluasumisen välistä eroa
- selkeyttää asiakkaan hoidon ja huolenpidon tarpeisiin vastaavien sosiaalihuoltolain palvelujen kokonaisuutta.

Itä-Suomen aluehallintovirasto lausunto

Kotihoidon resurssien ja laadun vahvistaminen

Aluehallintovirasto pitää toimivana ratkaisua, että lapsiperheiden kotipalvelu on omassa pykälässään ja palvelun sisältöä on määritelty riittävästi. On erittäin tärkeää ohjata hyvinvointialueita tämän palvelun riittävään resurssointiin, että sillä voitaisiin aidosti ehkäistä perheiden lastensuojelun tarvetta. Säännökseen olisi hyvä kirjata jokin kriteeri palvelun riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi, esimerkiksi määräaika palvelun järjestämiselle, että saatavuutta pystyttäisiin valvomaan. Nykyisellään lapsiperheiden kotipalvelujen resurssit ovat sen kaltaiset, että palvelua ei pystytä tarjoamaan tarpeen vaatimassa laajuudessa.

Ehdotukset asiakkaan ja henkilöstön välisen vuorovaikutuksen lisäämisestä kotihoidon säännöksiin ovat erittäin kannatettavat. Lisäksi lakiesityksessä on nyt huomioitu myös muiden asiakasryhmien mahdollisuus saada kotihoitoa.

Henkilöstöä koskevat uudistukset ovat kannatettavia. On kuitenkin linjattava selkeästi se, vaaditaanko henkilöstöltä, joka käy avustamassa esimerkiksi ruokailuissa ja peseytymisessä, alan sosiaali- tai terveydenhuollon koulutus ja lääkeluvat. Lisäksi on linjattava se, miten voidaan asiakkaiden turvallisuuden näkökulmasta luotettavasti selvittää avustavan henkilöstön soveltuvuus ja kuka sen selvittämisestä ja tiedon paikkansapitävyydestä tosiasiallisesti vastaa.

HE:n tavoitteen mukaan turva-auttamispalvelun kriteerit vahvistavat palvelun laatua ja asiakas- ja potilasturvallisuutta. Tätä tukee myös vaatimus, että auttajakäyntejä tekevän tulee olla sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö. Myös aluehallintovirasto katsoo näiden tavoitteiden edistävän asiakasturvallisuutta.

Asumisen välimuotoisten ratkaisujen ja palvelujärjestelmän kehittäminen

Aluehallintovirasto pitää ongelmallisena valvonnan näkökulmasta sitä, että hallituksen esityksessä ei ole esitetty erilaisten palvelujen kuten perhehoidon ja muiden välimuotoisten palveluratkaisujen, esimerkiksi erilaisten asumispalvelumuotojen valvonnan ja lupamenettelyn kannalta selkeitä valvonta- ja luvanmyöntämiskriteerejä.

Ilmoitusten varaisten sosiaalipalvelujen kuten kotihoidon, turva-auttamispalvelujen ja tukipalvelujen asianmukainen rekisteröinti ilman riittäviä taustatietoja sisältää riskejä asiakasturvallisuudelle. Lupien rekisteröinnissä ei pystytä takaamaan heikoimmassa asemassa olevien palvelujen laatua, turvallisuutta, estämään hyväksikäyttöä tai joutumaan rikoksen kohteeksi koska välttämättömät tietojärjestelmät eivät toimi yhteen. Lupamenettelyn kannalta tulee luoda selkeät reunaehdot millä tiedoilla luvan myöntäminen ratkaistaan ja mitä tietoja valvontaviranomainen on oikeutettu samaan hakijalta mutta myös muilta viranomaisilta.

Hallituksen esityksessä on mainittu tämänhetkiset vaikeudet henkilöstön saatavuudessa. Kysymykseksi kuitenkin jää, tuovatko suunnitellut palvelurakenteiden muutokset tähän ongelmaan ratkaisua.

Omavalvonnan ja johtamisen tehostaminen

Omavalvonnasta ja johtamisen tehostamisesta sekä toimintayksikön vastuun jakamisesta tehdyt uudistusehdotukset ovat kannatettavia.

Kysymykseksi jää se, miten turvataan esityksessä ehdotetun asiakaspalautteen luotettavuus ja että palautteen antaminen on ihmisten saavutettavissa. Tämä on

merkittävää erityisesti silloin, jos palvelujen tarvetta ja uudistusten onnistumista arvioidaan saadun asiakaspalautteen perusteella.

Teknologisten ratkaisujen käyttöön ottaminen iäkkäiden henkilöiden kotiin annettavissa palveluissa

Lakiesityksen tavoitteena on helpottaa teknologian hyödyntämistä kotihoidossa ja yhteisöllisessä asumisessa. Myös kotihoidon toteuttamisessa hyödynnettäisiin teknologiaa asiakkaan turvallisuuden, hyvinvoinnin ja kotona suoriutumisen edistämiseksi sekä työntekijöiden työn helpottamiseksi. Myös kotihoitokäyntien suunnittelun tueksi hankittaisiin entistä kehittyneempiä toiminnanohjausjärjestelmiä ja teknologisia ratkaisuja.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kehittyvän teknologian avulla on mahdollista lisätä asiakkaiden turvallisuutta ja itsenäistä selviytymistä, joten sitä on syytä hyödyntää. Samanaikaisesti kun henkilöstöstä on kova pula kunnille ja palveluntuottajille kehitetään ja tarjotaan erilaisia kameravalvontaratkaisuja. On ehdottoman tärkeää, että teknologian käytöllä ei voi korvata ihmistyövoimaa koska henkilökohtainen vuorovaikutus ja läsnäolo on tärkeä turvallisuutta edistävä asia ihmiselle, joka asuu yksin tai jonka toimintakyky on rajoittunut niin, että hän tarvitsee toisen ihmisen apua päivittäisiin toimintoihinsa.

Sosiaalihuollon valvonnassa on tullut esille teknologian käyttöön liittyviä riskejä. Teknologiaa on tarpeen hyödyntää, mutta riskit on tunnistettava ja virheellinen käyttö ehkäistävä muun muassa asiakkaiden yksityisyyden suojan turvaamiseksi. Ehdotamme, että teknologiset ratkaisut olisivat kansallisesti yhtenevät. Ennen itsemääräämisoikeudesta annettavan lain voimaantuloa, tulee varmistaa, että teknologisten ratkaisujen käytöstä on selkeät ohjeet, mikä on perustuslain, KHO:n ja tietosuojavaltuutetun linjan mukaista.

Tehostetun ja muun palveluasumisen välisen eron selkeyttäminen

Hallituksen esityksen tavoitteen mukaan asumispalveluja olisivat tilapäinen ja tuettu asuminen, joita koskevat säännökset säilyisivät asiasisällöltään ennallaan, sekä yhteisöllinen asuminen ja ympärivuorokautinen palveluasuminen, jotka tulisivat nykyisen palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen tilalle. Laista poistettaisiin mahdollisuus järjestää iäkkäiden henkilöiden pitkäaikainen laitoshoito sosiaalihuollon laitosyksiköissä. Monimuotoisten asumis- ja palvelukokonaisuuksien edistämiseksi lakiin lisättäisiin säännökset, joilla mahdollistetaan erilaisten asumispalvelumuotojen toteuttaminen samassa toiminnallisessa kokonaisuudessa.

Aluehallintovirasto katsoo, ettei uusi lakiesitys selkeytä eri asumispalvelujen eroa vaan antaa nimenomaan mahdollisuuden toteuttaa niitä valvonnan kannalta entistä epäselvemmin. Ns. hybridiyksiköiden ja erilaisista asumispalvelumuodoista koostuvien toiminnallisten kokonaisuuksien hyväksyminen palvelurakenteisiin on suuri muutos nykytilanteeseen, jossa lähtökohtana on selkeästi

asumiskeskittymien välttäminen. Suosituksena on jo pitkään ollut, että asumispalveluyksiköt tulee sijoittaa muun asutuksen joukkoon, ei keskittäen tietyille alueille. Ajattelutavan muutosta tulee tarkastella myös asiakkaiden tarpeiden ja oikeuksien näkökulmasta.

Aluehallintovirasto pitää tärkeänä uusien käsitteiden selkeää määrittelemistä laissa. Valvontatyöhön merkittäviä haasteita luovat jo nyt ns. hybridi-asumispalveluyksiköt (yhteisöasuminen-ympärivuorokautinen palveluasuminen). Toiminnallisen kokonaisuuden tulee olla selkeästi määriteltynä laissa, samoin kuin yhteisöllisen asumisenkin. Määrittelemättömänä käsitteet antavat mahdollisuuden hyvin erilaisille asumispalveluratkaisuille, joiden laatua ja lainmukaisuutta on vaikea valvoa.

Ehdotuksen perusteet ovat sinänsä ymmärrettävät taloudellisesta ja henkilöstöresurssien käytön näkökulmasta, sillä palvelujen ja asiakkaiden keskittäminen samaan toiminnalliseen kokonaisuuteen toisi kustannusten säästöä. Keskittämisetu on ollut aikanaan myös laitoshoidon järjestämisen peruste. Henkilöstön mahdolliseen yhteiskäyttöön ja liian suuriin toiminnallisiin kokonaisuuksiin sisältyy kuitenkin asiakasturvallisuus-, johtamis- ja vastuuriskejä. Nämä ovat havaittavissa jo nyt asumispalvelujen valvonnassa. Henkilöstömitoituksen laskeminen lain edellyttämällä tavalla on lähes mahdotonta ns. hybridiyksiköissä sekä silloin kun samaa henkilöstöä käytetään työvuoroissa useissa eri yksiköissä. Tällaisten yksiköiden johtaminen on myös havaittu haasteelliseksi.

Aluehallintovirasto toteaa vielä, että on epätasa-arvoista, jos vain iäkkäille avio- ja avopuolisoille on järjestettävä mahdollisuus asua yhdessä.

Hoidon ja huolenpidon tarpeisiin vastaavien sosiaalihuoltolain palvelujen kokonaisuuden selkeyttäminen

Uusissa palvelurakenteissa tulee turvata asiakkaiden yksityisyys, yksilöllisiin tarpeisiin vastaaminen, asumisen kodinomaisuus, osallisuus, ei vain seinien sisällä vaan myös niiden ulkopuolella, sekä luonteva kanssakäyminen perheitten ja läheisten kanssa. Mikään uudistus ei saa luoda tilannetta, jossa ihminen joutuu avun ja tuen tarpeen vuoksi kohtuuttomaan tilanteeseen (esimerkiksi henkilö autetaan nukkumaan klo 19 jos haluaisi mennä klo 23, ylös klo 9.30 jos haluaisi nousta klo 7)

Valvonnassa on nähtävissä, että palvelujen järjestäjät ja tuottajat ovat reagoineet ennakkoon mitoituksen aiheuttaman kustannusten nousuun ja heikkoon työvoiman saatavuuteen. Ikäihmisille tarkoitettuja asiakaspaikkoja on vähennetty tai toimintayksiköitä on lakkautettu. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että tulevissa lainsäädäntöuudistuksissa huomioidaan palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen sekä niiden toteuttamisen lainmukaisuus.

Lainsäädännön uudistuksella on turvattava se, etteivät heikoimmassa asemassa olevat henkilöt jää kohtuuttomiin tilanteisiin. Muutostilanteessa tulee turvata asiakkaan edun ja oikeusturvan toteutuminen ja se, että asiakkaan edun toteutumista ja toiminnan lainmukaisuutta on mahdollista valvoa. Päätöksen toimeenpanosta on säädettävä aika, jona se on toteuduttava ja että se on kohtuullinen. Lisäksi ongelmallista lainsäädännön tulkinnassa on yleisesti sanan ”riittävä” määrittäminen palvelutarpeiden monipuolisen arvioinnin perusteella. Tähän riittävyyden määrittelyyn voi liittyä taloudelliset intressit, jolloin palvelujen tarvetta voidaan arvioida todellista alemmaksi. Tämä aiheuttaa riskin siitä, ettei päätöksenteko ja palvelujen järjestäminen ole asiakkaan edun eikä lain mukaista.

Vaikutukset aluehallintoviraston valvontaresursseihin

He:ssä 231/2021 lakiuudistuksen vaikutuksissa valvontaviranomaisten toimintaan on arvioitu, että kotihoidon riittävyyden parantamista koskevat säännösehdotukset lisäävät haasteita valvovalle viranomaiselle ja hyvinvointialueille toteuttaa valvontaa siten, että riittävyyteen liittyvä valvonta on johdonmukaista ja nopeasti vaikuttavaa. Se edellyttää myös valvojien keskinäisen yhteistyön lisäämistä. Lisäksi odotukset valvonnalle nousevat. Kansalaisten tietous omista ja omaistensa oikeuksista tulee lisääntymään, mikä aiheuttaa painetta valvontaviranomaisten ja hyvinvointialueiden suuntaan. Esitetyt muutokset voivat myös lisätä valvontaviranomaisten palveluntuottajille antaman neuvonnan ja ohjauksen sekä yhteistyön tarvetta.

Säännösehdotus yhteisöllisen asumisen ja ympärivuorokautisen palveluasumisen tuottamisesta samassa rakennuskokonaisuudessa saattaa lisätä yksityisten palveluntuottajien lupahakemusten määrää. Hallinnollista työtä vähentäisi kuitenkin lupamenettelyn tekeminen mahdollisimman joustavaksi. Henkilöstön saatavuuden haasteellisuus saattaa myös heijastua lisääntyvinä valvontatehtävinä.

Hallituksen esityksen mukaan valvonnan tehtävät ja resurssit määritellään kokonaisuudessaan vuosittain tehtävässä tulosohjausprosessissa, joten yksittäisen lakiesityksen vaikutuksia esimerkiksi resursseihin on vaikea arvioida. Vaikutukset pitkällä aikavälillä riippuvat myös valvonnan ohjauksessa ja johtamisessa tehtävistä valinnoista sekä mahdollisesta uudesta valvonnan menettelyjä muuttavasta sääntelystä.

Aluehallintovirasto haluaa kiinnittää lainsäätäjän huomiota valvonnan riittävään resurssointiin laajassa palvelurakenneuudistuksessa, ottaen huomioon myös lausuttavana olevan lakiesityksen. Jo nyt näyttäytyy, että ohjaus-, neuvonta- ja yhteistyö- sekä erityisesti valvontaresurssit ovat riittämättömät. Erityisesti henkilöstömitoituksen valvonta vaikeassa rekrytointitilanteessa on lisännyt valvontaresurssien tarvetta, johon aluehallintovirastoille ei ole osoitettu lisäresurssia. Lakiuudistuksen voimaantullessa valvontaviranomaisilla on oltava

resursseja antaa ohjausta ja neuvontaa sekä tehdä niin suunnitelmallista kuin reaktiivista valvontaa kohtuullisessa ajassa.

Hallituksen esityksen mukaan valvontaviranomaiselle on tulossa lisätehtäviä sekä vaade reagoida entistä nopeammin ja reaaliajassa valvonnan tarpeeseen. Aluehallintovirasto esittää, että valvonnan lisäresurssien tarve arvioidaan ja kirjataan hallituksen esitykseen. Tämä mahdollistaa nyt esitettyä paremmin tarvittavien lisäresurssien saamisen.

Johtaja Ulla Ahonen

Sosiaalihuollon ylitarkastaja Mari Metsävainio

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viimeiseltä sivulta ilmenevin tavoin

Tämä asiakirja ISAVI/1073/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ISAVI/1073/2022 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Metsävainio Mari 07.02.2022 09:08

Ratkaisija Ahonen Ulla 07.02.2022 09:09