Eduskunta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

stv@eduskunta.fi

Asia: HE 299/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE

ASIA: Lausunto: HE 299/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

LAUSUNNON ANTAJA

Vammaisfoorumi ry kiittää eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta jättää kirjallinen lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Vammaisfoorumi on 27 valtakunnallisen vammaisjärjestön yhteistyöjärjestö, jonka tarkoituksena on YK:n vammaisten ihmisten oikeuksia koskevan sopimuksen mukaisesti edistää vammaisten ihmisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa. Vammaisfoorumi edustaa jäsenjärjestöjensä kautta noin 220 000 vammaista ja pitkäaikaissairasta ihmistä.

LAUSUNTO

Vammaisfoorumi kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lakiesityksen pyrkimys kerätä palveluntuottajia koskevat tiedot yhteen rekisteriin ja edistää palvelunjärjestäjän, palveluntuottajan ja valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä on kannatettava. Tällaisenaan lakiesitys ei kuitenkaan riittävästi vahvista valvonnan roolia etenkään palvelujen laadun ja lainmukaisuuden eikä myöskään asiakas- ja potilasturvallisuuden turvaamisessa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen laadukas ja lainmukainen toteuttaminen tulee selkeämmin nostaa lain ensisijaiseksi tarkoitukseksi asiakas- ja potilasturvallisuuden rinnalle. Palvelujen tulee mahdollistaa ihmisarvoinen elämä ja osallisuus yhteiskunnan yhdenvertaisena jäsenenä Suomessa laintasoisina voimassa olevien ihmisoikeussopimusten kuten YK:n vammaisoikeussopimuksen mukaisesti. Myös asiakas- ja potilasturvallisuus tulee ymmärtää laajemmin ja nähdä palveluissa tapahtuvat perus- ja ihmisoikeusloukkaukset myös asiakas- ja potilasturvallisuusriskinä. Perus- ja ihmisoikeudet on huomioitava myös palveluideen laatua ja lainmukaista toteuttamista valvottaessa, kuten perustuslain 22 §:n velvoite turvata perus- ja

ihmisoikeuksien toteutuminen ja 19.3 §:n velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, edellyttää.

Pelkästään palveluntuottajan toimittamiin tietoihin perustuva palveluntuottajaksi rekisteröiminen ei ole riittävän luotettava tapa varmistaa palveluntuottajan toimintaedellytyksiä. Rekisteröinnin yhteydessä tulee vähintään tarkistaa palveluntuottajien ja palveluyksiköiden vastuuhenkilöiksi ilmoitettujen ammattihenkilöiden mahdolliset valvontamerkinnät Valviran ammattihenkilörekistereistä. Samoin tulee tarkemmin säädellä ja valvoa henkilöstön osaamisen ja määrän tarkastelu suhteessa asiakaskunnan tarpeisiin.

Lakiesityksen 39 § mahdollistaa valvontaviranomaisen määräämän taloudellisen sanktion (uhkasakko) tai pakkokeinon (toiminnan keskeyttäminen tai käytön kieltäminen) tilanteissa, joissa palveluntuottajan tai palvelunjärjestäjän toiminnassa havaitaan asiakas- tai potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia tai toiminta rikkoo lainsäädäntöä tai valvontaviranomaisen määräystä. Nämä taloudelliset sanktiot tulee voida kohdistaa palvelunjärjestäjää kohtaan myös silloin, kun palvelunjärjestäjä ei myönnä tai järjestä vastuulleen kuuluvaa palvelua tai ei hallintolain 23 §:n 1 momentin ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 122 § 2 momentin mukaisesti viivyttelemättä toimeenpane tuomioistuimen asiakkaalle edun suovaa päätöstä (ks. EOAK/4937/2021). Muussa tapauksessa palvelunjärjestäjällä on suorastaan taloudellinen kannustin lainvastaiselle toiminnalle olla myöntämättä subjektiivisiin oikeuksiin kuuluvia palveluja. Lisäksi aiempaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalakiehdotukseen sisältynyt laiminlyöntimaksu tulee sisällyttää myös tähän lakiesitykseen.

Valvonnan tulee painottua ennakolliseen valvontaan ja ohjaukseen; epäkohtiin jälkikäteen puututtaessa ollaan asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta jo auttamattomasti myöhässä. Nykyisellään lakiesitys hahmottaa asiakkaat ja potilaat palvelujen, ja palveluissa tehtävien virheiden, laiminlyöntien ja perus- ja ihmisoikeusloukkausten kohteena. Tämän sijaan tulee vahvemmin tuoda esille asiakkaiden ja potilaiden ja heidän läheistensä ja edustajiensa osallisuutta valvontaan, muun muassa omavalvontasuunnitelman laatimiseen, ja sen toteuttamisen seuraamiseen. Lisäksi asiakkaiden ja läheisten tietoisuutta oikeusturvakeinoista on vahvistettava, ja on kehitettävä epäkohtailmoitusten tekemisen tapoja. Palveluntuottajille tulee myös säätää laajempi velvollisuus raportoida omavalvonnastaan valvontaviranomaisille, ja valvonnan tietojärjestelmiä kehitettäessä tulee varmistaa, että viranomainen näkee helposti, jos esimerkiksi samasta palveluyksiköstä tulee toistuvasti epäkohtailmoituksia tai kanteluita.

Nykyisellään valvontaviranomaisten resurssien puute heikentää sekä palveluihin pääsemistä ja palveluiden laatua että asiakas- ja potilasturvallisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista palveluissa. Valvonnan resursseja on välttämätöntä lisätä. Samoin on seurattava sitä, miten jatkossa viranomaisvalvonnan ja sopimusvalvonnan koordinaatio toteutuu niiden erkaantuessa eri organisaatioihin: hyvinvointialue valvoo vain järjestämisvastuullaan olevaa palvelutuotantoa, eli omia palveluyksiköitään ja ostamiaan palveluja ja valvontaviranomaiset vastaavat alueellaan kaikesta viranomaisvalvonnasta.

Pykäläkohtaiset kommentit

2 § Soveltamisalan rajoitukset

Ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät työnantajamallilla järjestetty vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu, toimeksiantosopimuksella toteutettu perhehoito ja sosiaalihuoltolain 14.1.14 § mukaiset muut hyvinvoinnin tukemiseksi järjestetyt

palvelut. Lakiesityksestä ei käy ilmi, miten valvonta on tarkoitus järjestää näissä palveluissa, joissa kuitenkin on erityisiä valvonnan tarpeita sekä asiakasturvallisuuden että palvelujen laadun varmistamiseksi.

Työnantajamallilla järjestetty henkilökohtainen apu on yksi keskisimmistä vammaispalveluista. Lakiesityksen 28 §:n mukainen oikeus rikosrekisteriotteen tarkistamiseen tulee antaa myös henkilökohtaisen avun työnantajamallissa (Vammaispalvelulaki 8 § 2 mom 1 kohta) työnantajana toimivalle henkilölle, eli vammaiselle henkilölle itselleen tai esimerkiksi työnantajana toimivalle alaikäisen vammaisen lapsen huoltajalle.

Tällä hetkellä henkilökohtaisiksi avustajiksi hakeutuu rikostaustaisia henkilöitä ja myös entisiä sote-alan työntekijöitä, joilta on poistettu ammattilupa esimerkiksi lääkkeisiin liittyvien väärinkäytösten vuoksi. Erityisen tarpeelliseksi rikostaustaotteen tarkastamisen tekee henkilökohtaisen avun työtehtävien luonne ilman sosiaalista kontrollia tapahtuvana yksintyöskentelynä. Tutkitusti myös riippuvuus toisen henkilön avusta lisää avun tarvitsijan riskiä joutua hyväksikäytetyksi tai laiminlyönnin tai rikoksen uhriksi. Tiedossa on henkilökohtaista apua käyttäviin vammaisiin asiakkaisiin näiden avustajien toimesta kohdistuneita varallisuus- ja seksuaalirikoksia. Ongelmia lisää alalla vallitseva merkittävä työvoimapula. Näiden epäkohtien vuoksi olisi perusteltua myös jatkossa sisällyttää rikostaustaotteeseen tietoja myös törkeää lievemmistä henkeen tai terveyteen kohdistuvista rikoksista ja taloudellisista rikoksista, kuten petoksista.

Palvelunjärjestäjän ja perhehoitajan välisellä toimeksiantosopimuksella toteutettavassa perhehoidossa asuvat ja sosiaalihuoltolain 14.1.14 § mukaisia hyvinvoinnin tukemiseksi järjestettyjen palveluja käyttävät usein juuri sosiaalihuoltolain 3.1 §:ssä määritellyt erityistä tukea tarvitsevat henkilöt. Heitä ovat muun muassa paljon tukea tarvitsevat kognitiivisesti vammaiset henkilöt, joiden kyky kommunikaatioon ja sosiaaliseen vuorovaikutukseen voi olla heikentynyt tai lastensuojelun sijaishuollon asiakkaat. Nämä ryhmät ovat erityisen alttiita kaltoinkohtelulle ja hyväksikäytölle. Rikosrekisteriotteen tarkistamisvelvollisuus tulee siten ulottaa myös muillekin kuin alaikäisille asiakkaille annettavaan toimeksiantosopimusperustaiseen perhehoitoon ja sosiaalihuoltolain 14.1.14 § mukaisiin palveluihin, kuten tukihenkilöpalveluihin.

Tarkemmin tulee selvittää, miten viranomaisvalvonta kokonaisuutena toteutetaan omaishoidon ja perhehoidon osalta, ja voidaanko pelkästään palvelunjärjestäjän valvontaa pitää riittävänä silloin kun palveluiden asiakkaat ovat edellä kuvatusti erityistä tukea tarvitsevia ja usein myös alaikäisiä henkilöitä.

20 § Ennakkotarkastus

Palvelua ohjaava paikan päällä, eikä siis etäyhteydellä, tehtävä ennakkotarkastus on välttämätön niissä palveluissa, joihin asiakkaiden erityisistä tarpeista ja haavoittuvasta asemasta johtuen liittyy erityisiä palvelujen laadun, asiakas- ja potilasturvallisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen tarpeita ja laiminlyönnin ja jopa kaltoinkohtelun riskejä. Tällaisia palveluita ovat vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavat palveluyksiköt, kuten kehitysvammahuollon asumispalvelut, lastensuojelulaitokset ja ammatillinen perhehoito. Näissä palveluissa on välttämätöntä jo etukäteen varmistaa palveluntuottajan toimintaedellytykset ja tarvittava erityisosaaminen ja valmius laaja-alaisesti huomioida myös vaativimpia palveluja tarvitsevien asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet.

Luku 4 Omavalvonta

Palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan velvollisuus laatia ja julkaista omavalvontaohjelma ja palveluntuottajan velvollisuus niin ikään laatia ja julkaista omavalvontasuunnitelma on kannatettavaa. Käytännössä omavalvontasuunnitelmat eivät kuitenkaan riitä varmistamaan asiakasturvallisuutta ja palvelujen laatua, mistä kertovat laillisuusvalvonnan ratkaisussa ja tarkastuskäynneillä jatkuvasti esille tulevat räikeät omavalvontaosaamisen puutteet ja myös puutteet toiminnan epäkohtien tunnistamisessa. Omavalvonnan onnistuminen edellyttää valvonnan lisäksi myös palveluntuottajien ohjausta ja koulutusta ja nykyistä tarkemmat soveltamisohjeet. Jatkossa osaksi omavalvontasuunnitelmaa tulisi edellyttää myös kriisi- ja valmiustilanteissa toimimisen suunnitelma sekä tulossa olevan itsemääräämisoikeussääntelyn mukainen itsemääräämisoikeuden tukemisen suunnitelma.

Omavalvontasuunnitelmaan tulee sisällyttää asiakkaiden, potilaiden ja heidän läheistensä käytössä olevat haitta- ja vaaratilanteiden raportointikeinot ja heiltä systemaattisesti koottava palaute palveluiden toteutumisesta ja laadusta. Asiakasosallisuus ei saa rajoittua vain yleiseen asiakastyytyväisyyden mittaamiseen tai reaktiiviseen palautteeseen ongelmatilanteissa. Omavalvonnassa on myös tuotava esille toimenpiteet, joihin on ryhdytty asiakkailta tai läheisiltä saadun palautteen perusteella, samoin kuin se, miten mahdollisten muistutusten ja valvontaratkaisujen kautta saatu palaute ja ohjaus on otettu huomioon palveluntuottajan toiminnassa.

25 § Menettely omavalvonnassa ilmenneiden epäkohtien ja puutteiden johdosta

Palveluntuottajalta on vaadittava asiakas- tai potilasturvallisuutta myös lievemmin kuin olennaisesti vaarantavien epäkohtien ja puutteiden välitöntä korjaamista, silloin kun kyseessä on haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden hyvinvoinnille merkittävät palvelut.

Pykälä ohjaa palvelunjärjestäjää ryhtymään palveluntuottajan kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisiin toimenpiteisiin korvauksen alentamiseksi tai sen maksamisesta pidättymiseksi sekä, rikkomusten ollessa olennaisia tai toistuvia, toimenpiteisiin sopimuksen irtisanomiseksi tai purkamiseksi. Sen sijaan ei ohjata lainkaan sitä, miten asiakkaan kokema epäkohta tai palvelujen saamatta jääminen korjataan, vaikka kyseessä olisivat haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten elämän kannalta välttämättömät peruspalvelut. Asiakkaalla tai potilaalla, joka ei ole saanut hänelle kuuluvaa palvelua tai on saanut laadultaan huonoa palvelua, tulee olla oikeus saada hyvitystä vastaavasti kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu voi esittää hyvitystä syrjinnän kohteeksi joutuneelle tai eduskunnan oikeusasiamies oikeudenloukkauksen kokeneelle. Tähän soveltuisi aiemmassa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalakiesityksessä ehdotettu niin kutsutun laiminlyöntimaksun käyttöönotto.

28 § Palveluntuottajan velvollisuus tarkistaa työntekijöiden rikosrekisteriote iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluissa

Työtekijöiden rikosrekisteriotteen tarkastaminen iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluissa työskenteleviltä työntekijöiltä on kannatettava uudistus, joka tulisi ulottaa myös muiden haavoittuvassa asemassa oleviin asiakas- ja potilasryhmien, kuten päihde- ja mielenterveyskuntoutujien kanssa työskenteleviin työntekijöihin. Koska työtekijöiden tuomioistuimissa saamat rikostuomiot eivät juurikaan tule työnantajien tietoon, tulisi harkita myös rikosrekisteriotteen tarkastamista tietyin määräajoin.

29 § Palveluntuottajan ja henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus

Vammaisten ihmisten läheisillä ja lähityöntekijöillä on usein tärkeä rooli epäkohtien esilletuonnissa. Pelkkä ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan ole riittävä toimenpide, vaan tulee edellyttää ilmoitusten ja niistä aiheutuneiden toimenpiteiden kirjaamista ja raportoimista valvovalle viranomaiselle, jotta ilmoituksia ja niihin liittyneitä toimenpiteitä voidaan seurata.

Palvelunjärjestäjää ja palveluntuottajaa on velvoitettava aktiivisesti varmistamaan, että ilmoitusvelvollisuuttaan noudattaneeseen työntekijään ei kohdisteta vastatoimia ja samoin tulee varmistaa se, että asiakas tai läheinen ei saa epäsuoriakaan sanktioita tuodessaan esille epäkohtia. Erityisiä turvaamisen toimenpiteitä tarvitaan siihen, että epäkohdista ilmoittaminen ja niiden korjaamisen vaatiminen ei vaaranna asiakkaan saaman palvelun jatkumista, kuten järjestöjen saamien tietojen perusteella tällä hetkellä tapahtuu valitettavan usein.

33 § Valvonta-asian käsittely

Pykälän mukaan valvontaan liittyvät toimenpiteet voidaan asettaa kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen asiakas- ja potilasturvallisuuden tai muiden seikkojen niin edellyttäessä.

Tässä etusijalle tulee asettaa ne palvelut, joihin asiakkaiden erityisistä tarpeista ja haavoittuvasta asemasta johtuen liittyy erityisiä palvelujen laadun, asiakas- ja potilasturvallisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen tarpeita ja laiminlyönnin riskejä ja joissa asiakkaat eivät useinkaan itse pysty puolustamaan oikeuksiaan tai ilmoittamaan epäkohdista. Edellä jo mainitusti tällaisia palveluita ovat vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavat palveluyksiköt, kuten kehitysvammahuollon asumispalvelut, lastensuojelulaitokset ja ammatillinen perhehoito.

Kahta vuotta vanhempaan tapahtumaan perustuvaa valvonta-asiaa ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Tällaisena erityisenä syynä poiketa kahden vuoden määräajasta tulee huomioida asiakkaan erityiset tarpeet ja haavoittuva asema ja esimerkiksi alaikäisyys.

35 § Ohjaus- ja arviointikäynnit

Ohjaus- ja arviointikäynnit vammaisten henkilöiden, erityistä tukea tarvitsevien ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden palveluihin tulee tehdä läsnäolokäynteinä, ei teknisen käyttöyhteyden avulla.

Samoin, mikäli valvonnan resursseja keskitetään tai priorisoidaan, tulee valvontaresursseja kohdentaa erityisesti näihin asiakasryhmiin.

Palvelunjärjestäjän, palveluntuottajan ja palveluyksikön vastuuhenkilön lisäksi myös henkilökunnalla ja asiakkaalla tai asiakkaita edustavalla järjestöllä tulisi olla mahdollisuus tarvittaessa pyytää valvontaviranomaiselta ohjaus- ja arviointikäyntiä.

36 § Tarkastusoikeus

Valvontaviranomaisen tarkastuskäynnit vammaisten henkilöiden, erityistä tukea tarvitsevien ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden palveluihin tulee tehdä läsnäolotarkastuksena, ei teknisen käyttöyhteyden avulla. Näihin palveluihin tehtävät tarkastuskäynnit tulee myös tehdä ennalta ilmoittamatta, koska siten saadaan parhaiten todellista tietoa toiminnan lainvastaisuudesta ja muista epäkohdista. Heikentyneen kognitiivisen toimintakyvyn tai kommunikaation ja sosiaaliseen vuorovaikutuksen haasteiden takia asiakkaat ja potilaat eivät aina kykene itsenäisesti tuomaan esiin palvelussa kokemiaan epäkohtia.

Helsingissä 12.1.2023

VAMMAISFOORUMI RY

Sari Kokko
puheenjohtaja
sari.kokko@nkl.fi
p. 050 401 5802

Anni Kyröläinen
pääsihteeri
anni.kyrolainen@vammaisfoorumi.fi
p. 044 567 9077