

Sosiaaliamiehet ry (jatkossa yhdistys) haluaa lausua seuraavaa sosiaali- ja terveystalvaeluiden tuottamista koskevasta lakiehdotuksesta.

HE 52/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvaelujen tuottamisesta

8 §: Vastuu palveluiden laadusta

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin palvelun tuottajan palveluilleen nimeämistä vastuuhenkilöstä. Tapauskohtaisesti tulisi arvioida, vaaditaanko useampaa vastuuhenkilöä toiminnan laajuuden tai monimuotoisuuden johdosta. Esimerkiksi silloin, kun palvelun tuottaja tuottaa sekä terveyden- että sosiaalihuollon palveluja, ei välttämättä edellytettäisi erillisiä vastuuhenkilöitä, jos vastuuhenkilöllä on koko toiminnan edellyttämä asianmukainen koulutus ja kokemus (alleviivaus tässä).

Kaikkiin toimitiloihin tai muihin palveluyksiköihin ei lähtökohtaisesti edellytettäisi erillisiä vastuuhenkilöitä. (...)

Säädös antaa merkittävää harkintavaltaa laajalle ja monimuotoisellekin palveluntuottajalle määrittellä, kuinka monta vastuuhenkilöä se nimeää. Johtaako säädös käytännössä siihen, että (sosiaalihuollon) yksiköiden vastuuhenkilöiksi valitaan jatkossa useimmiten terveydenhuollon edustaja? Varsinkin, kun jo nyt monet sosiaalihuollon palveluita ympärivuorokautisesti tarjoavat yksiköt vastaavat pitkälti myös (terveyden-) hoidollisista toimista asukaskannan heikkokuntoisuuden vuoksi.

Yhdistys katsoo, että rekisteröintiviranomaisen aina tulee itsenäisesti arvioida rekisteröinnin yhteydessä, riittääkö ko. rekisteröitävälle taholle esimerkiksi vain yksi vastuuhenkilö palveluntuottajan ehdotuksen mukaisesti, kun huomioidaan toiminnan laajuus, tehtävät ja hoivapalveluita tarvitseva asiakaskunta.

9 §: Omavalvonta

Palvelun tuottajan tulisi ilmoittaa ehdotetun lain 13 §:n mukaisesti rekisteriviranomaiselle ennen rekisteröintiä, että omavalvontasuunnitelma on tehty. Jos sitä muutetaan olennaisesti, tulisi siitä ilmoittaa viranomaiselle siten kuin 13 §:ssä säädetään.

Yhdistys katsoo, että lakiehdotuksen perustelutekstissä ei riittävästi myöhemminkään (13 §:n kohdalla) avata "olennaisen muutoksen" sisältöä. Perusteluissa ei tulisi olla arvionvaraisia lausemia, varsinkin, kun toimintayksiköiden valvontaa pyritään toteuttamaan ensisijaisesti omavalvonnan keinoin. Omavalvonta ei aina toteudu asianmukaisesti tälläkään hetkellä.

Yhdistys katsoo, että perustelutekstistä tulee riittävällä täsmällisyydellä selvitä, mitkä seikat omavalvontasuunnitelman osalta ovat "olennaisia muutoksia". Muutoin valvontaviranomaisen voi olla vaikea jälkikäteen esimerkiksi valvonnan yhteydessä todentaa, milloin omavalvontasuunnitelmaa on muutettu ja miltä osin ja ovatko kaikki tehdyt muutokset olleet ns. olennaista pienempiä.

13 § Rekisteröintiä varten annettavat tiedot

Pykälän 2 momentin 14 kohta. Palvelun tuottaja ilmoittaisi, että potilasasiamies on nimetty siten kuin potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa säädetään, jos kyse on terveydenhuollon palvelujen antamisesta. Potilaslain 11 §:ssä säädetään, että terveydenhuollon toimintayksikölle on nimettävä potilasasiamies ja että kahdella tai useammalla toimintayksiköllä voi myös olla yhteinen potilasasiamies. (...) Sosiaalihuollon asemasta ja oikeuksista annetussa laissa säädetään kunnan velvollisuudesta nimetä sosiaaliasiamies. Yksityisiä sosiaalipalveluja varten ei siten olisi edelleenkään tarpeellista nimetä omaa sosiaaliasiamiestä, vaan kunnan sosiaaliasiamies olisi myös yksityisen palvelun asiakkaiden käytössä. Mikäli sosiaalipalvelun yhteydessä annetaan terveydenhuollon palvelua, olisi oma potilasasiamies kuitenkin nimettävä.

Lakiehdotuksessa lähdetään siitä ajatuksesta, että potilas- ja asiakaslait säilyvät uudistuvissa rakenteissa ennallaan. Esityksessä todetaan, että "kunnan sosiaaliasiamies olisi myös yksityisten palveluiden asiakkaiden käytössä".

Yhdistys kuitenkin katsoo, että asiakaslakiin täytyy tehdä muutoksia eikä kunta voi nimetä sosiaaliasiamiestä jatkossa. Tätä seikkaa tai muita mahdollisia sosiaali- ja potilasasiamiesten tulevan hallinnollisen sijoittumisen näkökohtia ei ole ollenkaan esityksessä huomioitu, mitä pidämme puutteena.

Sosiaalihuollon palveluita käyttävien asiakkaiden ja heidän omaistensa kannalta on oleellista, että myös rekisteröitymisasiakirjasta ilmenee ao. palveluyksikön/ palveluntuottajan asiamies toiminnasta vastaava sosiaaliasiamies.

Yhdistys katsoo, että rekisteröinnin yhteydessä palveluyksikön/ palveluntuottajan tulisi ilmoittaa myös sen sosiaaliasiamiehen yhteystiedot, jonka (maakunnan) alueella palvelua tuotetaan. Jos palveluntuottajalla on eri palveluyksiköitä eri maakuntien alueella, tulee ilmoittaa ne sosiaaliasiamiehet, joiden alueilla palvelua tuotetaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös, että rekisteröinnin jälkeen tiedoissa tapahtuneet olennaiset muutokset on ilmoitettava. Henkilöstön määrän on oltava riittävä asiakkaiden ja potilaiden palvelujen tarpeeseen ja lukumäärään nähden (...). Kun ympärivuorokautisia sosiaalihuollon palveluja antavan yksikön hoito-, kasvatusta- tai kuntoutushenkilöstön lukumäärää suunnitellaan olennaisesti vähennettäväksi, sen tulee ilmoittaa muutoksesta rekisteriviranomaiselle. (...)

Olennaisella muutoksella tarkoitettaisiin myös esimerkiksi vastuuhenkilön tai -henkilöiden vaihtumista, uusien toimitilojen käyttöönottoa, palvelujen kohderyhmän muuttumista, asiakasmäärän suhteellisesti merkittävää muutosta tai toiminnan laajentumista kokonaan uudelle alalle, esimerkiksi jos terveydenhuollon vastaanotto toiminnan lisäksi harjoitettaisiin

sairaalatoimintaa tai jotakin muuta ympärivuorokautista toimintaa, kuten kuntoutuslaitostoimintaa.

Yhteisen palveluyksikön vastuullinen palveluntuottaja antaa 2 ja 3 momentissa esitetyt tiedot muiden palvelun tuottajien puolesta. Vastuullinen palveluntuottaja vastaisi myös olennaisten muutosten ilmoittamisesta. Vastuullinen palveluntuottaja vastaisi tietojen antamisesta ja niiden oikeellisuudesta.

Tässä kohdassa ”olennaisia muutoksia” on yritetty hieman avata, mutta perusteluissa ei lainkaan kuvata, mitä tarkoitetaan ”asiakasmäärän suhteellisesti merkittävällä muutoksella”? Koska asiasta ei anneta mitään määrätietoja, on vaarana, että rekisteriviranomainen joutuu käyttämään liikaa harkintaa, joka puolestaan voi joissakin tilanteissa saattaa sekä palveluntuottajat että asiakkaat eriarvoiseen asemaan viranomaisen harkintavallan rajoista huolimatta.

Yhdistys katsoo, että perusteluissa on vähintään esitettävä lukuarvio siitä, mikä on suhteellisesti merkittävä muutos. Jos asukkaita (hoidettavia) on esim. 35 henkilöä vaativaa sosiaalihuollon palvelua antavan yksikön kahdessa eri osastossa, onko suhteellisesti merkittävä muutos esim. viidesosan muutos?

Edelleen yhdistys katsoo, että asukkaiden hoitoon osallistuvan henkilöstön määrän vähentämisestä tulee aina ilmoittaa rekisteriviranomaiselle. Erityisen riskialtista henkilöstön määrän vähentäminen on vaativaa sosiaalihuoltoa tarjoavissa yksiköissä, joiden asiakkaat poikkeuksetta ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Ennakkotarkastus ei yksinään riitä estämään palveluntuottajan henkilöstö- ja muiden muutosten haavoittuvimpiin ryhmiin kohdistamia haittavaikutuksia.

16 § Ennakkotarkastus

(...) Ennakkotarkastus voitaisiin tarvittaessa toteuttaa ehdotetun lain 2 luvussa säädettyjen toimintaedellytysten sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi. (...) Tarkastus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi silloin, kun palvelun tuottajan aiemmassa toiminnassa on ilmennyt epäkohtia. Tarve tarkastukselle voisi ilmetä myös siten, että viranomainen palvelun tuottajan ilmoittamien tietojen perusteella arvioisi toiminnan sisältävän sellaisia riskejä, että suunnitellut tilat tai välineet olisi tarpeen tarkastaa paikan päällä asiakas- tai potilasturvallisuuden varmistamiseksi. Erikseen säädettäisiin, että ennakkotarkastuksen tarpeellisuuden arvioinnissa otettaisiin huomioon erityisesti toiminnan sisältö sekä asiakas- ja potilaskohderyhmä. Siten esimerkiksi ympärivuorokautisten sosiaalipalvelujen antamisessa tarve ennakkotarkastukselle voisi tapauskohtaisesti täytyä huomioiden lain edellyttämällä tavalla toiminnan sisältö ja asiakaskohderyhmä.

Pykälän 2 momentin mukaan sairaala ja vaativan sosiaalihuollon palveluyksikkö olisi kuitenkin pääsääntöisesti aina tarkastettava. Tarkastuksen tekisi rekisteriviranomainen. Tarkastus tehtäisiin ennen rekisteriin merkitsemistä ja siinä varmistettaisiin lain 2 luvussa säädettyjen toimintaedellytysten täytyminen sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutuminen.

3 § Määritelmät

- 2) *sosiaalipalvelulla* sosiaalihuoltolain 14 §:ssä mainittuja sosiaalihuollon palveluja sekä niiden järjestämiseen liittyvää sosiaalialan ammatillista ohjausta;
- 7) *vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavalla palveluyksiköllä* sosiaalipalveluyksikköä, jossa tuotetaan sosiaalihuoltolain 33 a §:ssä tarkoitettuja yhteen koottuja palveluja tai jossa voidaan käyttää asiakkaan itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimenpiteitä.

Sosiaalihuoltolain 33 a §:n mukaan sosiaalipalveluja voidaan koota valtakunnallisesti ja alueellisesti muiden palvelujen yhteyteen, jos se on tarpeen erityisosaamisen ja siten asiakasturvallisuuden ja palvelujen laadun varmistamiseksi. Yhteen voidaan lain mukaan koota yksittäisiä mielenterveys- ja päihdetyön palveluja, vammaisten henkilöiden palveluja, lastensuojelun palveluja sekä väkivalta- ja seksuaalirikosten uhrien palveluja. Myös muita palveluja voidaan koota yhteen, jos palveluja on mahdollista antaa asiakkaan edun mukaisesti.

Lakiehdotuksessa todetaan, että rekisteriviranomaisen on tarkastettava sairaala ja vaativan sosiaalihuollon palveluyksikkö ennen yksikön rekisteriin merkitsemistä. Yhdistys katsoo, että säädös on välttämätöntä säilyttää tulevassa laissa ja ennakkotarkastus tulee toteuttaa kaikissa vaativaa sosiaalihuoltoa tarjoavissa yksiköissä ennen rekisteröintiä.

Yhdistys katsoo, että määritelmän mukaisten vaativien sosiaalipalveluiden joukkoon lukeutuu merkittävä määrä erityisesti lastensuojelun sijaishuollon ja kehitysvammaisten hoitoyksiköitä, joiden ennakkotarkastus on välttämätöntä siellä hoidettavien turvallisuuden vuoksi. Sama koskee muitakin vaativan sosiaalihuollon palveluita, joiden asiakkaat ovat erityisen riippuvaisia palveluiden toiminta-käytännöistä ja siten alttiita mahdollisille väärinkäytöksille.

Yhdistys katsoo, että rekisteriviranomaisella pitää olla oikeus itsenäisesti, mutta yhdenmukaisin kriteerein arvioida ennakkotarkastuksen tarve ja rekisteriviranomaiselle on mahdollistettava ennakkotarkastukseen riittävät resurssit.

18 § Rekisteröintiä koskeva päätös

Palveluyksikön rekisteröimistä koskevat tiedot saatuaan viranomaisen arvioisi ilmoitettujen tietojen perusteella, täyttääkö toiminta sille asetetut perusvaatimukset. Lähtökohtaisesti arviointi tapahtuisi puhtaasti palvelun tuottajan 13 §:n 2 ja 3 momenttien nojalla ilmoittamien perustietojen kautta. (...) Joissakin tapauksissa palvelu itsessään tai sen asiakasryhmän erityinen haavoittuvuus saattaa edellyttää viranomaisen tarkempia toimenpiteitä toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi. (...) Raskaamman menettelyn tulisi perustua laajaan riskinarvioinnin harkintaan. Arviointi voi tässä suhteessa perustua palvelusisältöön itseensä, kuten palvelun erityisen vaativaan sisältöön tai esimerkiksi suunnitellun asiakaskohderyhmän erityisen haavoittuvaan asemaan. (...) Viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat ja rajoittavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet eli objektiivisuus, yhdenvertaisuus ja tarkoitussidonnaisuus sekä suhteellisuus ja luottamuksen suojaaminen.

Lakiehdotuksessa palveluntuottajien tarkempi arviointi ennen rekisteröintiä koskevan päätöksen antamista olisi käytännössä hyvin poikkeuksellinen menettely ja kohdistuisi sosiaalihuollossa vain vaativia sosiaalihuollon palveluita tuottaviin yksiköihin.

Yhdistys arvioi, että merkittävä osa tämän lain piiriin tulevasta palvelun tuottajista tuottaa palveluja monille heikoimmassa asemassa oleville henkilöille, joilla ei ole itsellään riittävästi tai ollenkaan mahdollisuuksia esim. jälkikäteiseen kantelu- tai muihin oikeusturvaprosesseihin. Jos rekisteröintiviranomainen ei ”ilman laajaa riskiarvioinnin harkintaa” voi tehdä ennakkotarkastusta paikan päälle tai laajemmin saada esimerkiksi palveluntuottajan toimintaedellytyksiä ja henkilöstön osaamista kuvaavia tietoja, osa riskiarviointiin vaikuttavista näkökohdista voi jäädä huomaamatta. Sosiaalipalveluissa palvelun toimintakäytänteitä ei asiakkaiden kannalta aina pystytä riittävästi arvioimaan, jos yksikössä ei käydä paikan päällä.

Yhdistys katsoo, että viranomaisvalvonnalla tulee edelleen olla merkittävä rooli, jottei kävisi niin, että palveluntuottajille annetaan liian suuret toimintavapaudet ja tämän myötä valvonta haavoittuvimmissa asemassa olevien kohdalla jää puutteelliseksi.

23 § Ohjauksen ja valvonnan yleiset periaatteet

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös siitä, että aluehallintovirastoilla ja Valviralla on oikeus asettaa valvontaan liittyvät toimenpiteet kiireys- ja tärkeysjärjestykseen asiakas- ja potilasturvallisuuden tai muiden seikkojen sitä edellyttäessä. (...) Säännös koskisi laillisuusvalvontaa kokonaisuudessaan, toisin sanoen varsinaisten valvonta-asioiden ohella myös kanteluasioita (...). Priorisointi voi koskea myös tapauksia, joilla on huomattava yleinen merkitys, vaikkei kysymys olisikaan potilas- tai asiakasturvallisuutta välittömästi uhkaavasta tilanteesta.

Yhdistys katsoo, että asiaryhmien asettaminen kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen on kannatettava ajatus. Kuitenkin erityisesti kanteluiden osalta on todettava, että joitakin vakavia tai vakavaksi kenties lyhyessä ajassa muuttuvia asioita voi jäädä huomaamatta, jos kantelussa ei asiaa osata riittävästi kuvata.

Myös tämän vuoksi yhdistys katsoo, että valvonnan näkökulmasta on erittäin tärkeää, että palveluntuottajan omavalvontasuunnitelmaan tehtävistä muutoksista ilmoitetaan viivytyksettä. Tämä edellyttää, että laissa tai sen perusteluissa tarkemmin avataan se tilanteet, jolloin muutoksista on ehdottomasti ilmoitettava.

Sosiaaliamiehet ry:n puolesta

Yhdistyksen puheenjohtaja,
sosiaaliamies Satu Loippo
p. 050 599 6413

Varapuheenjohtaja
Jari Mäkinen
p. 044 707 9132