

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 8/1996 vp

Hallituksen esitys laeiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 1996 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi hallituksen esityksen 22/1996 vp laeiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Aino-Inkeri Hansson ja lainsäädäntöneuvos Riitta-Maija Jouttimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä, kuntapalvelujen johtaja Esko Hänninen Uudenmaan lääninhallituksesta, lakimies Antero Jaakkola Suomen Kuntaliitosta, sosiaalitarkastaja Matti Martikainen Turun ja Porin lääninhallituksesta, kunnanjohtaja Petri Kangasperko Juankosken kunnasta, erityishuoltopiirin johtaja Erkki Paara Vaalijalan kuntayhtymästä, tiedottaja Pirjo Tiippana Sosiaaliturvan Keskusliitosta, järjestösihteeri Marjatta Pakarinen Sosiaalityöntekijäin Liitosta, toiminnanjohtaja Pirkko Karjalainen Vanhustyön keskusliitosta, suunnittelija Helena Nieminen Ensi- ja turvakotien liitosta, toiminnanjohtaja Seppo Sauro SOS-lapsikylästä, puheenjohtaja Kalervo Saastamoinen Suomen Palvelukotiliitosta, pääsihteeri Jouko Vasama Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry:stä, kuntoutuspäällikkö Heidi Lindberg Invalidiliitosta, vammaisasiamies Heikki Ståhlberg Kehitysvammaisten Tukiliitosta, toiminnanjohtaja Leea Markkanen Perhehoitoliitosta, kehittämisspäällikkö Marja Vuorinen Mielenterveyden Keskusliitosta sekä Pirkko Karhunen Perhekoti Karhusesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta. Asiakkaan aseman turvaamiseksi ja palvelujen laadun varmistamiseksi yksityisen toiminnan lisääntyminen sosiaalipalveluissa edellyttäisi viranomaisvalvonnan tehostamista. Lailla turvattaisiin erityisesti vanhusten, kehitysvammaisten ja alaikäisten asiakkaiden asema. Tarkoituksena on myös, että sosiaalipalvelujen kehittämisestä ohjaavat viranomaiset saisivat tarvittavat tie-

dot yksityisten sosiaalipalvelujen laajuudesta ja toimintamuodoista.

Ympäri vuorokautisen yksityisen sosiaalipalvelutoiminnan aloittaminen edellyttäisi lääninhallituksen lupaa. Luvan myöntäneellä viranomaisella olisi lisäksi myös jatkossa mahdollisuus estää sellainen sosiaalihuollon ympärivuorokautinen palvelujen tarjonta, joka ei täyttäisi toiminnalle asetettuja vaatimuksia tai joka ei olisi muutoin asianmukaista.

Toimintaedellytysten turvaamiseksi ja laadun varmistamiseksi säädettäisiin, että yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan palveluksessa olevalla henkilöstöllä olisi samat kelpoisuusvaatimukset kuin kunnissa ja kuntayhtymissä. Perhehoitoa antavien henkilöiden kelpoisuusehdoista säädettäisiin kuitenkin erikseen. Henkilöstön määrän tulisi myös olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja hoidettavien lukumäärään nähden. Lisäksi laadun takeena olisi se, että toiminnan olisi perustuttava sopimukseen tai hallintopäätökseen.

Kaikilla yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavilla toimintayksiköillä tulisi olla palvelujen vastuuhenkilö. Lakiin sisältyisivät myös säännökset valvontamenettelystä, vaitiolovelvollisuudesta, toiminnan keskeyttämisestä, toimiluvan peruuttamisesta ja muutoksenhausta.

Lisäksi sosiaalihuoltolakia muutettaisiin uudistuksen johdosta.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Lisääntynyt sosiaalipalvelujen yksityistäminen edellyttää, että yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevat säännökset ovat selkeitä. Uudistettu lainsäädän-

tö antaa entistä paremman pohjan julkisten ja yksityisten palvelujen kokonaisuuden kehittämiseksi, asiakkaan aseman turvaamiselle ja palvelujen laadun varmistamiselle.

Valiokunta korostaa uudistuksen yhteydessä valvontaa koskevan lain ennalta ehkäisevää luonnetta ja viranomaisten, palvelujen tuottajien sekä asiakkaiden yhteistoiminnan tärkeyttä. Valvonta on parhaimmillaan silloin, kun se on vuorovaikutteista koulutusta, informaatiota ja ohjausta. Vaikka uusi laki koskee ensisijaisesti valvontaa, sen tavoitteena on ehkäistä ennakolta sellaisen palvelutoiminnan syntyminen, joka ei täytä toiminnalle asetettuja laatuvaatimuksia. Ennalta ehkäisevänä toimii myös palvelujen käyttäjien näkökulman korostaminen palvelujen suunnittelussa ja tuotannossa. Uudessa laissa edellytetty vastuuhenkilön nimeäminen palveluita tuottavaan yksikköön parantaa asiakkaiden valvonta- ja reagointimahdollisuuksia.

Soveltamisalasta

Valvontaa koskevan lain soveltamisalan ulkopuolelle jää toimeksiantosopimuksella annettava perhehoito. Silloin kun perhehoitoa annetaan osopalvelusopimuksen perusteella, siihen ei sovelleta perhehoitajalakia ja se kuuluu lain soveltamspiiriin.

Toimeksiantosopimuksen perusteella annettavan perhehoidon jättäminen lain ulkopuolelle on perusteltua ensinnäkin siitä syystä, ettei kyseiseen hoitomuotoon ole tarkoituksenmukaista tuoda päällekkäistä valvontaa. Rajaus on perusteltu myös siitä syystä, että perhehoitajalaki on ollut voimassa vasta neljä vuotta eikä tässä vaiheessa ole ilmennyt erityistä syytä muuttaa hoidon valvontajärjestelmää. Toimeksiantosopimuksessa sopimusosapuolena olevan kunnan velvollisuus on perhehoitajalain mukaan korjata sopimussuhteessa ilmenneet epäkohdat sekä tarvittaessa purkaa hoitosopimus. Perhehoidon kehitystä on kuitenkin tarpeen jatkuvasti seurata ja kuntien vastuuta hoidon laadun valvonnassa korostaa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että perhehoidossa säilyy kodinomaisuus. Perhehoitopalvelut ovat positiivisella tavalla monipuolistaneet palvelujen tarjontaa, ja seurantaselvityksen mukaan hoitotulokset perhehoidossa ovat yleisesti olleet hyviä. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kunnat aktiivisesti huolehtisivat perhehoitajien valmennuksesta, työnohjauksesta ja koulutuksesta, jolloin vuorovaikutteinen ohjaus

ja yhteistyö voisi olla ensisijainen valvonnan muoto. Sijoittaessaan asukkaansa toisen kunnan alueelle hoitoon kunta voi tehostaa hoidon laadunvalvontaa esimerkiksi sopimalla valvonnasta ja työnohjauksesta yhteistyössä sen kunnan kanssa, jonka alueella hoitopaikka sijaitsee.

Perhehoitoa tullaan palvelurakenteen muutokselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti lähivuosina entistä enemmän laajentamaan laitoksista kotiutettaviin täysi-ikäisiin asiakkaisiin. Valiokunta tähdentää tässä yhteydessä, että sosiaalihuoltolain 26 a §:n 3 momentissa säädetty mahdollisuus erityisestä syystä poiketa hoidettavien henkilöiden enimmäismääristä on tarkoitettu poikkeustilanteisiin. Ylisuurten perhekotiyksiköiden syntymistä tulee välttää.

Asian käsittelyn yhteydessä on käynyt ilmi, että tarkkoja tietoja perhehoidon toteutumisesta ei ole käytettävissä. Tämän vuoksi

valiokunta edellyttää, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittää, missä määrin perhehoidossa on sosiaalihuoltolain 26 a §:n 1 ja 2 momentissa säädettyistä hoidettavien enimmäismääristä poikettu, missä määrin eri asiakasryhmiin kuuluvia on sijoitettu samoihin koteihin sekä miten valvonta on järjestetty erityisesti niissä tapauksissa, joissa asiakkaat on sijoitettu kotikuntansa ulkopuolella olevaan perhekotiin. Jos selvityksessä ilmenee epäkohtia, joiden korjaaminen edellyttää lainsäädäntömuutoksia, sosiaali- ja terveysministeriön tulee pikaisesti valmistella tarvittavat muutosehdotukset.

Valvonta

Yksityisen sosiaalipalvelutoiminnan valvontaviranomaisten tehtävänjako selkiytyy uudella lailla siten, että luvanvaraisten palvelujen valvontatehtävä on ensisijaisesti lääninhallituksella.

Muiden kuin luvanvaraisten palvelujen osalta yksityisen palvelutoiminnan valvontatehtävä on sillä kunnalla, jossa palvelu annetaan. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota kunnan valvontatehtävän asianmukaiseen hoitamiseen.

Sosiaalihuollon palvelujen järjestäminen kuuluu kunnan velvollisuuteen. Kunta voi täyttää palvelujen järjestämisvelvollisuutensa eri tavoin, mutta kunnan velvollisuutena on palvelut asianmukaisesti turvata. Tähän velvollisuuteen sisältyy myös palvelujen laadun varmistaminen.

Kunta, joka hankkii palveluja yksityisten palvelujen tuottajalta, on velvollinen sosiaali- ja ter-

veydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaan valvomaan, että palvelut vastaavat sitä tasoa, mitä edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kunta, joka sijoittaa asukkaansa toisen kunnan alueella olevaan yksityiseen toimintayksikköön ja tekee ostopalvelusopimuksen tai toimeksiantosopimuksen tästä sijoituksesta, ei voi välttää vastuutaan palvelujen laadun ja lainmukaisuuden varmistamisesta.

Valiokunta edellyttää sosiaali- ja terveysministeriön huolehtivan siitä, että yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien toiminnan laadunvalvonta järjestetään kunnissa asianmukaisella tavalla.

Lääninhallitusten tehtäväksi on säädetty läänien alueella lakisääteisten palvelujen suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Lääninhallitukset voivat siten puuttua kuntien järjestämiin palvelutoimintoihin.

Yleisenä sanktiona laissa säädettyjen velvoitteiden laiminlyömisestä on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 42 §:ään ja kuntien valtionosuuslain 27 §:ään perustuva lääninhallituksen mahdollisuus asettaa uhkasakko silloin, kun kunta tai kuntayhtymä on jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa on lisäksi perusturvalautakuntaa koskevat säännökset. Jos kunta ei ole järjestänyt asukkaalleen erityislaeissa tarkoitettuja palveluja siten, että välttämättömät peruspalvelut vastaavat maassa yleisesti hyväksyttyä tasoa, voi sosiaali- ja terveysministeriö saattaa palvelujärjestelmän asianmukaisuuden perusturvalautakunnan arvioitavaksi. Jos lautakunta toteaa, että palvelujärjestelmässä on kunnasta johtuvasta syystä vakavia puutteita, voi lautakunta antaa kunnalle suosituksen siitä, miten ja missä ajassa palvelujärjestelmässä olevat puutteet tulee korjata.

Kuntien erilaisesta taloudellisesta tilanteesta johtuen saattaa kunnille aiheutua paineita säästää sosiaalipalveluissa niiden laadun kustannuksella. Tämän vuoksi valiokunta korostaa lääninhallitusten valvonnan merkitystä asiakkaiden oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden turvaamisessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että lääninhallituksille varataan riittävät resurssit uusien tehtävien hoitamiseen, jotta lain tavoitteet voidaan asianmukaisesti käytännössä toteuttaa.

Yksityiskohtaisia huomautuksia

Ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:ssä määritellään yksityisille sosiaalipalveluille asetettavat yleiset vaatimukset. Valiokunta ehdottaa vaihdettavaksi 1 ja 2 momentin järjestystä, koska yleisimmistä toimintaedellytyksistä on asianmukaista säätää pykälän ensimmäisessä momentissa.

Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään valvontaviranomaisten oikeudesta saada tietoja palvelujen tuottajalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että valvontaviranomainen saa tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset palvelujen tuottajalta. Vaikka pääsääntö on, ettei salassa pidettäviä tietoja voida luovuttaa ilman asianomaisen suostumusta, valiokunta toteaa, että tarkastuksen yhteydessä tulee voida luovuttaa näitäkin tietoja, mikäli se palvelujen tuottajan toiminnan arvioimiseksi on välttämätöntä. Lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentin mukaan salassapitosäännökset eivät estä ilmaisemasta tietoja sille, jolla on viran puolesta oikeus saada asiasta tieto. Säännös oikeuttaa näin ollen tietojen luovuttamisen esimerkiksi asiakkaan kanteleen käsittelyyn liittyen.

Lakiehdotuksen 12 §:n osalta valiokunta toteaa, että kuntayhtymän ja erityishuoltopiirin asiantuntemusta tulisi käyttää toimintayksikön tarkastuksessa. Asetuksella olisi tarpeen säätää erityishuoltopiirin edustajan kutumisesta tarkastukseen.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan paitsi 1. lakiehdotuksen 2 luvun 3 § näin kuuluvana:

2 luku

Yksityisten sosiaalipalvelujen järjestäminen

3 §

Toimintaedellytykset

Yksityisiä sosiaalipalveluja antavan toimintayksikön tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle, kasvatukselle ja muulle huolenpidolle sopiva. Henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja hoidettavien lukumäärään nähden.

Toimintayksikössä tulee olla riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä toi-

minnan edellyttämä henkilöstö. Henkilöstön on täytettävä samat kelpoisuudet kuin mitä kunnan tai kuntayhtymän sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vastaavissa tehtävissä vaaditaan.

Siltä osin kuin tätä lakia sovelletaan perhehoitoon, perhekodin henkilöstön on täytettävä sosiaalihuoltolain 26 a §:n 2 momentissa säädetty kelpoisuus. (3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Jouko Skinnari /sd, Maija Perho /kok ja jäsenet Anne Huotari /vas, Jorma Huuhtanen /kesk, Liisa Hyssälä /kesk, Timo Ihamäki /kok, Kari Kantalainen

/kok, Paula Kokkonen /kok, Mikko Kuoppa /va-r, Eero Lämsä /kesk, Pirkko Peltomo /sd, Margareta Pietikäinen /r, Maija Rask /sd, Osmo Soininvaara /vihr (osittain), Marjatta Vehkaoja /sd ja Marja-Leena Viljamaa /sd.