

Sosiaali- ja terveysministeriö
STM057:00/2016

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista koskevan lakiluonnoksen (palvelutuottajalaki) täydentämisestä sertifiointia koskevalla säännöksellä

Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) kiittää sosiaali- ja terveysministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta palvelutuottajalakiesityksen täydentämisestä.

Laissa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta säädettäisiin oikeudesta tuottaa maakunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveyspalveluja sekä yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Lailla halutaan varmistaa asiakkaan ja potilaan turvallisuus sekä laadultaan hyvät palvelut.

Esityksessä lakiluonnokseen ehdotetaan lisättäväksi säännökset sairaaloiden ja vaativan sosiaalihuollon palveluyksiköiden tarkastamisesta ennen palveluyksikön merkitsemistä rekisteriin sekä ennakkotarkastuksen korvaavasta olennaisten vaatimusten täyttämisenosoittamisesta (sertifiointi). Esitetyt täsmennykset ovat perusteltuja asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutumisen näkökulmasta. Lakiesitys antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2017 samaan aikaan kuin valinnanvapauslainsäädäntö.

Lausunnon keskeiset näkemykset ja ehdotukset

- Lastensuojelun Keskusliitto kannattaa esitystä ja pitää sitä perusteltuna erityisesti lastensuojelun sijaishuollossa olevien asiakkaiden palvelun ja hoidon laadun näkökulmasta.
- Keskusliitto pitää hyvänä sitä, että laissa määritellään mahdollisimman tarkasti kriteerit vaativaa sosiaalihuoltoa tarjoaville yksiköille.
- Keskusliitto esittää, että vaativan sosiaalihuollon yksiköllä tulisi tarkoittaa kaikkia lastensuojelulaitoksia.
- Keskusliitto esittää, että samassa yhteydessä muutetaan nykyinen lupamenettelykäytäntö, jossa palveluntuottaja voi rekisteröityä vain joko sosiaali- tai terveyspalvelujen tuottajaksi.
- Keskusliitto puoltaa esitystä ennakkotarkastuksista ja niitä korvaavista sertifioinneista, kuitenkin niin, että samalla huolehditaan siitä, etteivät pienet palveluntuottajat joudu suurten tuottajien kanssa eriarvoiseen asemaan.
- Lakiesityksessä tulisi täsmentää, mikä taho tekee sertifiointeja koskevia päätöksiä ja miten otetaan huomioon jo olemassa olevat, hyviksi havaitut laatu järjestelmät.
- Keskusliitto kiinnittää huomiota siihen, että sertifioinnin vaikuttavuudesta on vähän tutkittua tietoa.

- Keskusliiton näkemyksen mukaan sertifiointi ei, yhdessä omavalvonnankaan kanssa, ole riittävä laadunvarmistuksen keino lastensuojelussa.

Lastensuojelun Keskusliitto esittää kunnioittaen myös seuraavat yksityiskohtaisemmat huomiot:

Määritelmät (3 §) → Kriteerit vaativalle sosiaalihuollolle tulee määritellä tarkasti

Esityksessä vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavalla palveluyksiköllä tarkoitetaan yksikköä, jossa tuotetaan sosiaalihuollon erityisosaamista edellyttäviä sosiaalihuollon palveluja, jotka edellyttävät myös terveydenhuollon osaamisen yhdistämistä palveluun tai joissa voidaan käyttää asiakkaan itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimenpiteitä.

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että vaativia sosiaalihuollon palveluja tuotetaan muun muassa laaja-alaista erityisosaamista edellyttävissä lastensuojelulaitoksissa. Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että kaikki lastensuojelun sijaishuolto on luonteeltaan vaativaa sosiaalihuoltoa. Sijaishuollossa käytetään paljon julkista valtaa puuttumalla sekä lasten ja nuorten että heidän perheidensä yksityisyyteen ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Sijaishuollossa ei ole riittävää, että palveluntuottaja sopii palvelun laadusta maakunnan kanssa omavalvontasuunnitelmassa, kuten järjestämislain 24 §:ssä ehdotetaan. Lastensuojelun sijaishuoltoon sijoitetut lapset ovat asiakkaina erityisen riippuvaisia palveluiden toimintakäytännöistä ja siten alttiina mahdollisille väärinkäytöksille. Lasten kuuleminen ja valvonnan keinojen monipuolistaminen on välttämätöntä hoidon laadun seurannassa. Pelkkä ilmoitukseen perustuva rekisteröintimenettely ei riitä lastensuojelun sijaishuollon palvelujen osalta. (Heino & Petrelius 2016, www.thl.fi)

Lastensuojelun Keskusliitto esittää, että lain perustelut muotoillaan niin, että vaativalla sosiaalihuollon yksiköllä tarkoitetaan kaikkia lastensuojelulaitoksia. Lastensuojelun sijaishuollon laadun ja valvonnan kannalta on erittäin tärkeää, että laissa määritellään mahdollisimman tarkasti kriteerit vaativaa sosiaalihuoltoa tarjoaville palveluntuottajille.

Ennakkotarkastus (16 §) → Ennakkotarkastus on hyvä lastensuojelun sijaishuollon laadun ja pienten palveluntuottajien näkökulmasta

Lastensuojelun Keskusliitto kannattaa ehdotusta, jonka mukaan rekisteriviranomaisen on tarkastettava vaativan sosiaalihuollon palveluyksikkö ennen rekisteriin merkitsemistä. Tarkastaminen on perusteltua asiakasturvallisuuden ja palvelun laadun näkökulmasta. Esitys on kannatettava myös, koska ennakkotarkastuksen vuoksi pienet palveluntuottajat, joille sertifiointi on taloudellinen mahdottomuus, voivat osallistua palvelutuotantoon.

Ennakkotarkastuksen korvaava sertifiointi (16 a §) → Sertifiointin ja omavalvonnan lisäksi tarvitaan tehokasta viranomaisvalvontaa

Esityksen mukaan ennakkotarkastusta ei tarvitse tehdä, jos vaativan sosiaalihuollon palveluyksikössä on käytössä akkreditoidun sertifiointiorganisaation sertifioima eurooppalaisten tai kansainvälisten standardien mukaisesti riippumattoman toimielimen arvioima sertifioitu

laadunhallintajärjestelmä. Laadunhallintajärjestelmän tulisi sisältää sosiaalihuoltolain 47 §:ssä tarkoitettu omavalvontasuunnitelma. Sertifioituina laadunhallintajärjestelminä pidettäisiin ainakin sertifioitua sosiaali- ja terveyspalvelujen laatuohjelmaa (SHQS) sekä sertifioitua ISO 9001-järjestelmää. Jatkossa myös muita vaatimukset täyttäviä järjestelmiä voitaisiin hyväksyä korvaamaan ennakkotarkastuksen. Keskusliiton näkemyksen mukaan lakiesityksessä tulisi täsmentää, mikä taho tekee sertifiointeja koskevia päätöksiä. Myös yksittäisten palveluntuottajien käyttämät ja hyväksi osoitetut laatu järjestelmät tulee huomioida säätelyssä.

Lastensuojelun Keskusliitto puoltaa esitystä, jolla voidaan taata tietyt perusvaatimukset toiminnalle. Keskusliitto huomauttaa kuitenkin, että tutkimusten mukaan akkreditoinnin tai sertifiointin vaikuttavuudesta tai tehokkuudesta ei ole yrityksistä huolimatta saatu tietoa. Esitys on ongelmallinen myös, koska siitä ei ilmene, miten sertifikaatin omaavien palveluntuottajien laadun pysyvyydestä huolehditaan tai miten niitä valvotaan. Sertifiointi ei ole, yhdessä omavalvonnankaan kanssa, riittävä keino varmistua lastensuojelupalvelun laadukkuudesta. Lisäksi tarvitaan tehokasta ja hyvin resursoitua viranomaisvalvontaa.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut sijaishuollon valvonnan olevan Suomessa puutteellista. Komitean mukaan valtion velvollisuutena on varmistaa, että kaikki lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa. Lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa toimissa riippumatta siitä, ovatko nämä julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimia.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa on tehty viime vuosina useita ratkaisuja, joissa on todettu sijaishuollossa olevan käytössä epäasiallisia ja lapsen oikeuksia loukkaavia toimintatapoja. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että puutteet lastensuojelun valvonnassa ovat niin suuret, että omavalvontasuunnitelmat eivät riitä takaamaan valvonnan riittävyttä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tarvitaan myös selkeät rajat sille, minkälaisia lastensuojeluyksiköitä voi perustaa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012).

Palveluntuottajilla on erilaiset mahdollisuudet hankkia sertifikaatti

Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että eri toimijoilla on hyvin erilaiset edellytykset osallistua sertifikaatin hankintaan. THL:n julkaisun ”Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta” perusteella työntekijät ovat kokeneet akkreditoinnin työlääksi, aikaa vieväksi ja kalliiksi. Riskinä on, että vain suurilla palveluntuottajilla on mahdollisuus kalliiseen ja erityistä osaamista vaativaan sertifiointiin. Tämä edesauttaisi palvelutuotannon keskittymistä isoille toimijoille ja vaarantaisi pienten, usein hyvin erityistä osaamista omaavien tuottajien toimintaedellytykset, mikä puolestaan heikentää palvelujen asiakaslähtöisyyttä.

Esityksen liitteessä olevassa muistiossa taloudellisten vaikutusten arvioinnista todetaan, että arvioiden mukaan laadunhallintajärjestelmän täytäntöönpano vaatisi 1 000 työntekijän

organisaatiossa yhden henkilön kokoaikaisen työpanoksen yhden vuoden ajan, jonka jälkeen laadunhallintajärjestelmän koordinointi vaatisi yhden henkilön osa-aikaisen työpanoksen.

Keskusliiton näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tulee ohjauksellaan varmistaa, että sertifikaatin omaavat palveluntuottajat ovat kilpailussa samalla lähtöviivalla niiden palveluntuottajien kanssa, joilla ei ole mahdollisuutta sertifikaatin hankkimiseen ja joiden toimintaedellytykset varmistetaan ennakkotarkastuksella. Lopuksi Keskusliitto esittää, että lakiesitystä täydennettäessä, samassa yhteydessä muutetaan nykyinen lupamenettelykäytäntö, jossa palveluntuottaja voi rekisteröityä vain joko sosiaali- tai terveyspalvelujen tuottajaksi.