

Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaista (VN/11423/2021 ja STM057:00/2021, 24.3.2022)

Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiassa ja lausumme kunnioittavasti seuraavan:

Luonnoksessa lakiesitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaista ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen valvonnasta. Yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki ja yksityisestä terveydenhuollosta annettu laki kumottaisiin. Esityksen tarkoituksena on varmistaa sosiaali- ja terveyspalveluja käyttävän asiakkaan ja potilaan asiakas- ja potilasturvallisuus, varmistaa laadultaan hyvät palvelut sekä edistää palveluntuottajan ja viranomaisten välistä yhteistyötä. Valvontaviranomaisina toimisivat Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja aluehallintovirastot. Jälkikäteisen valvonnan keinoista säädettäisiin pääosin nykyistä sääntelyä vastaavasti.

Lausumme luonnoksesta lakiesitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta ainoastaan paikallistason valvonnan järjestämistä ja sen riippumattomuutta koskien. Muilta osin emme ota kantaa luonnokseen.

Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti yhtyy luonnoksessa esitettyyn tarpeeseen vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa käynnissä olevan rakennemuutoksen myötä, yksityisten palvelujen lisääntyessä ja toisaalta palvelujen järjestämistä vastuun siirtyessä kunnilta uusille hyvinvointialueille ja entistä etäämmälle palvelujen tuotannosta. Ihmisoikeusinstituutti korostaa julkisen vallan vastuun valvonnan asianmukaisesta ja tehokkaasta järjestämisestä olevan johdettavissa niin perustuslaista (PL 21 §, 22 §, PL 108 §, 109 §) kuin ihmisoikeussopimusten yleisistä sopimusvelvoitteista sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden sekä potilaiden oikeuksien ja oikeusturvan takaamiseksi.

Luonnoksessa esitetyn ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa suunnattaisiin painopistettä järjestämisen valvontaan sekä tuottamisen ennakkolliseen valvontaan yhtenäistävän rekisteröinnin myötä sekä palvelunjärjestäjälle ja palveluntuottajalle kuuluvan omavalvonnan valvontaan. (s. 40) Palveluntuottajien toimintaa valvoisi aiempaa selkeämmin palvelujen järjestäjätaho. Hyvinvointialueen omavalvonnan laajana, koko järjestämis- ja tuottamisvastuun sisällöt kattavana prosessina todetaan korostuvan. Valtion valvontaviranomaisten tehtävänä on puolestaan laillisuusvalvonta ja valvontaan liittyvä ohjaus. (s. 22)

Esitetyn mukaan valvonta tulisi siten rakentumaan merkittävältä osin palveluntuottajien ja palvelun järjestäjien omavalvonnan varaan. Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti kiinnittää tässä yhteydessä huomiota viime vuosina toistuvasti ilmi tulleisiin vakaviin ongelmiin sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannossa. Erityisesti iäkkäiden ihmisten ja vammaisten ihmisten laitoshoidon liittyvät epäkohdat, laiminlyönnit ja kaltoinkohtelu ovat olleet useasti julkisen keskustelun kohteena. Myös näitä ongelmia koskevien ilmoitusten ja kantelujen määrät alueellisille ja valtakunnallisille laillisuusvalvontaviranomaisille, aluehallintovirastoille, Valviralle ja oikeusasiamiehelle ovat lisääntyneet.¹ Yhdeksi näiden perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tarkastellen vakavien ongelmien

¹ Valvira (2020), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tilinpäätös vuodelta 2019. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto 2020, ss. 48–50; Moilanen Teemu (2020), Aluehallintoviraston ilmoitusmenettelyn varaiset toimet ikäihmisten asumispalveluissa, pro gradu -tutkielma, Itä-Suomen yliopisto, s. 7.

keskeisistä syistä on identifioitu omavalvontaan liittyvät puutteet ja ongelmat. Vaikka esim. Valviran mukaan suurimmassa osassa hoitolaitoksia hoiva onkin asianmukaista, on virasto huolissaan erityisesti laitoksista, joissa potilasturvallisuuden vaarantavat vakavat epäkohdat jatkuvat vuodesta toiseen valvontatoimenpiteistä huolimatta.²

Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat joutuneet kiinnittämään omavalvonnan ongelmiin toistuvasti huomiota.³ Vuotta 2020 koskevassa kertomuksessaan oikeuskansleri toteaa, ettei sosiaalihuollon omavalvonta käytännössä toteudu tarkoitettulla tavalla, vaan valvonnan tarkoituksen ja käytännön toteuttamisen välillä näyttää olevan merkittävä ero.⁴ Oikeuskanslerin mukaan omavalvonnan toteuttamisen ja laadun vaihtelevuus toimijoittain, alueittain ja asiakasryhmittäin asettaa asiakkaat eriarvoiseen asemaan. Oikeuskansleri identifioi käytännön toimeenpanon puutteiden johtuvan mm. suunnitelmien laadullisesta heikkoudesta, tietoisuuden ja ammatillisen sisäistämisen puutteesta ja henkilöresursseista, mutta toteaa myös lainsäädännön kaipaavan vahvistamista.

Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti huomauttaa, ettei luonnoksessa lakiesitykseksi ole kiinnitetty riittävää huomiota omavalvonnan ongelmiin.⁵ Esitykseen ei myöskään sisälly paikallistason valvonnan vahvistamiseen tähtäviä muita rakenteita tai riittäviä toimenpiteitä, joilla kyettäisiin vastaamaan edellä viitattuihin ongelmiin tai huomioimaan rakenneuudistuksen vaikutuksista aiheutuvat tehostamisen tarpeet kuntien valvontavastuun siirtyessä hyvinvointialueille. Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti katsoo edelleen, ettei luonnoksessa suunnitellun mukainen omavalvonnan ja ilmoitusvelvollisuuden tehostaminen yhdistettynä laillisuusvalvontaan ole riittävä ratkaisu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen takaamiseksi. Riskinä on siten ongelmien jatkuminen ja paheneminen entisestään uudistusten toimeenpanon myötä.

Omavalvonnan valvonnan tehostamista, kuten oikeuskansleri asian ilmaisee, tarvitaan näkemyksemme mukaan nimenomaan paikallistasolla, turvaamaan erityisesti laitoshoidossa haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden ja potilaiden, kuten iäkkäiden henkilöiden ja vammaisten henkilöiden ja heidän omaistensa oikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta valvonnan tehokkuuden lisäksi keskeiseksi näkökohdaksi nousee valvonnan riippumattomuus. Ihmisoikeusstandardien, kuten Pariisin periaatteiden⁶ edellyttämää valvonnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimusta ei luonnoksessa kuitenkaan ole huomioitu. Mielestämme on perusteltua kyseenalaistaa, voiko paikallistasolla merkittäväällä tavalla omavalvonnan varaan painottuva järjestelmä ylipäätään täyttää ihmisoikeusstandardien perus- ja

² Valvira (2019), ”Valviran ja aluehallintovirastojen tarkastuskäynnit vanhusten hoivakodeissa – samanlaiset ongelmat toistuivat monin paikoin”, uutinen, 18.3.2019. Valviran mukaan tarkastuksilla havaitut puutteet ovat liittyneet muun muassa lääkitysturvallisuuden asianmukaisuuteen, omavalvontasuunnitelmiin, asiakkaiden hoito- ja palvelusuunnitelmien päivittämiseen, terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen, henkilöstön riittävyyteen suhteessa asiakkaiden palvelutarpeeseen sekä henkilökunnan tehtävien organisointiin. Ks. myös esim. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (2021), ”Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto havaitsi useita epäkohtia ja lainvastaisuuksia Tampereen kaupungin ylläpitämässä Särkännodissa Orivedellä - toiminta määrätty korjattavaksi kuntoon viipymättä”, tiedote, 2.9.2021.

³ Eduskunnan oikeusasiamies (2020), Laitos- ja palveluasumisen laadun valvonta vanhustenhuollossa, EOAK/4944/2019, päätös, 20.4.2020. Ks. myös Yle, ”MOT selvitti: Kunnat valvovat omia hoivakotejaan lepsusti – työntekijöiden mukaan korona aiheutti kaaoksen Helsingissä, kaupungin mukaan virheitä ei tehty”, 10.8.2020.

⁴ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020, s. 199.

⁵ Luonnoksessa todetaan, että ”suunnitelmien noudattamisen seuranta ja arviointi ei ole toteutunut hyvin nykyisin voimassa olevan lainsäädännön aikana. Omavalvontasuunnitelmia laadittaessa ei nykyisin myöskään ole hyödynnetty riittävästi asiakkaiden, potilaiden, heidän omaisten ja läheisten kokemuksia palvelujen toimivuudesta.” (s. 42.)

⁶ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.

ihmisoikeusvalvonnalta edellyttämän riippumattomuuden kriteerit. ”Omavalvonnan” voi tästä näkökulmasta katsoa olevan jo terminä jossain määrin ongelmallinen; kyse näyttäisi olevan palvelujen tuottamisen laadunhallintajärjestelmästä, joka sinänsä on välttämätön, mutta joka ei täytä riippumattoman valvonnan kriteereitä. Näkemyksemme on, että esitettyjen toimenpiteiden lisäksi – mukaan lukien ”omavalvonnan” tehostaminen – paikallistason riippumattomia valvontarakenteita tulisi voimakkaasti vahvistaa, jotta olemassa olevassa järjestelmässä jo pitkään tunnistetut puutteet kyetään korjaamaan ja käynnissä olevaan rakennemuutokseen liittyvät riskit minimoimaan.

Yhtenä mahdollisena mallina paikallistason valvonnan rakenteiden ja mekanismien sekä niiden riippumattomuuden vahvistamiseksi Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti esittää harkittavaksi voisiko paikallistason valvonnan rakentaa jo olemassa olevien potilas- ja sosiaaliasiamiesten muodostamalle pohjalle kyseisten asiamiesten tehtäviä, toimivaltuuksia ja riippumattomuutta merkittävästi vahvistamalla. Tällaisen rakenteen avulla olisi mahdollista luoda jatkuvan seurannan ja valvonnan malli laillisuusvalvojen pistemäisten tarkastusten rinnalle, samalla kun kyettäisiin vahvistamaan paikallisuutta ja yksikkökohtaisesti tarkoituksenmukaisia, matalan kynnyksen ratkaisuja sekä nopeaa reagointia ilmeneviin epäkohtiin. Asiamiehillä olisi tarkoituksenmukaista säilyttää myös neuvovat ja ohjaavat toimivaltuudet. Rakenne palvelisi siten sekä etukäteisen että jälkikäteisen oikeusturvan intressejä.

Potilas- ja sosiaaliasiamiesten tämänhetkisten toimintavaltuuksien nojalla tehokkaan valvontajärjestelmän aikaan saaminen ei kuitenkaan ole mahdollista. Järjestelmän heikkoutena on lisäksi sen huono tunnettuus. Huolestuttavaa on lisäksi, että asiamiesten toiminnan aukkoja paikkaamaan näyttäisi ilmestyneen yksityisen sektorin toimijoita, mikä on omiaan entisestään hämärtämään riippumattomuuden periaatetta ja eri toimijoiden välisiä toimivaltuuksia sekä asiakkaiden luottamusta toiminnan riippumattomuuteen.

Sen lisäksi että po. asiamiesten toimivaltuuksia vahvistettaisiin ja niiden riippumattomuus taattaisiin, edellyttäisi ehdotetun mukaisen rakenteen toteuttaminen asiamiesten perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamista ja säännöllistä ylläpitämistä sekä asiamiesten kytkemistä olemassa oleviin riippumattomiin valvontarakenteisiin. Valvonnan eri tasojen saumattoman yhteistoiminnan näkökulmasta asiamiehet tulisi kiinnittää aluehallintovirastoihin tai mahdollisesti valmisteilla olevaan sote-valvontavirastoon (s. 42). Tämä olisi erityisen tärkeää asiamiesten riippumattomuuden takaamiseksi, mutta edistäisi myös säännöllistä tietojenvaihtoa valvonnan paikallisen ja alueellisen tason välillä. Tätä rakennetta voisi tulevaisuudessa ajatella kehitettävän myös hyvinvointialuekohtaisten tai alueellisten PIO-keskusten suuntaan, niin että asiamiehet toimisivat näiden keskusten paikallisina edustajina ja/tai yhteystoimijoina.

Kunnioitavasti,

Kristiina Vainio

Projektitutkija (PM, kansainvälinen oikeus)

Elina Pirjatanniemi

Kansainvälisen oikeuden ja valtiosääntöoikeuden professori (OTT),

Ihmisoikeusinstituutin johtaja